



L'inexécution des peines de prison

Pourquoi tant de peines inexécutées ?
Quelles solutions ?

Xavier Bébin

Xavier Bébin, criminologue, est délégué général de l'Institut pour la Justice.

Résumé

Un décompte réalisé par l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) en février 2009 dans l'ensemble des Palais de Justice français a révélé l'existence d'un stock de 127 000 peines de prison fermes non exécutées, dont 82 000 sans motif juridique.

Un tel chiffre ne saurait être sous-estimé. Nos calculs confirment la conclusion de l'IGSJ selon laquelle ce stock « excède largement les capacités actuelles d'absorption de l'administration pénitentiaire ». Autrement dit, l'essentiel des 82 000 peines de prison non exécutées s'explique par le sous-dimensionnement du parc carcéral français.

Pour contourner le problème à court terme, le gouvernement mise sur la procédure invitant les juges de l'application des peines à aménager les peines de prison ferme de courte durée avant même qu'elles ne soient mises à exécution.

Au-delà des effets pervers d'une telle mesure, le rapport de l'IGSJ montre bien que cette orientation est contre-productive. Une remise à niveau parc carcéral est aujourd'hui indispensable pour garantir le respect des décisions de justice.

Xavier Bébin, est délégué général de l'Institut pour la Justice. Diplômé de Sciences Po, il a publié en 2006 un ouvrage de philosophie pénale et de criminologie intitulé « Pourquoi Punir » (Editions L'Harmattan). Auteur de nombreuses études publiées par l'Institut, il vient de faire paraître chez Dalloz un article intitulé « La neutralisation sélective : une arme contre la criminalité ? ».

Édité par l'Institut pour la Justice
Association loi 1901

Contacts :

01 70 38 24 07

publications@institutpourlajustice.com

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	3
PREMIÈRE PARTIE : ETAT DES LIEUX DES PEINES NON EXÉCUTÉES	4
1. Comment s'exécute une peine ? L'exemple de l'année 2001	4
2. Le rapport de l'IGSJ de 2009 : ce qu'il dit et ce que l'on peut en déduire	10
2.1. Le rapport et son contenu	10
2.2. Les causes « directes » de l'inexécution des peines	13
DEUXIÈME PARTIE : L'INEXÉCUTION DES PEINES : CAUSES ET REMÈDES	17
1. Répondre au sous-dimensionnement des prisons, cause profonde de l'inexécution des peines	17
2. Supprimer la procédure d'aménagement des peines inférieures à 1 an en favorisant le prononcé de peines alternatives par le tribunal lui-même	21
3. Renforcer l'exécution des mesures alternatives à l'emprisonnement, afin de les rendre crédibles et efficaces	26
SYNTHÈSE	28
ANNEXE 1 : L'INDISPENSABLE MODERNISATION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	30

AVANT-PROPOS

« Comment peut-on parler de justice quand 82 000 peines ne sont pas exécutées faute de place en prison ? »

« Comment peut-on parler de justice quand 82 000 peines ne sont pas exécutées faute de place en prison ? ». Par ces mots prononcés devant le Congrès en juin 2009, le Président de la République a relancé le débat sur l'inexécution de nombreuses peines de prison.

C'est L'Union syndicale des magistrats (USM) qui avait la première ouvert ce dossier grâce à un « livre blanc », publié en 2002, qui dénonçait une « justice virtuelle » dans laquelle 37 % des peines de prison ferme prononcées restaient lettre morte. En réaction, un rapport de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), remis au garde des Sceaux quelques mois plus tard, a examiné la question et en a conclu à l'inexécution de près de 30 % des peines de prison, en partie du fait des grâces présidentielles.

Sous l'impulsion de Jean-Luc Warsmann, actuel président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, un petit groupe de parlementaires s'est alors employé à proposer des pistes de solution. Le premier rapport (2003) ayant été faiblement suivi d'effets, un nouveau rapport a été présenté par Etienne Blanc en décembre 2007, reprenant bon nombre des propositions déjà émises précédemment.

Deux textes de lois de l'actuelle législature avaient vocation à reprendre l'essentiel des propositions de ces parlementaires. Le premier a été voté en 2008 : il s'agissait d'une proposition de loi « créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines ». Le second est le projet de loi pénitentiaire, voté en mars 2009 par le Sénat et examiné prochainement par l'Assemblée nationale.

La présente étude montre toutefois qu'aucun de ces deux textes n'est de nature à répondre à l'enjeu du stock de 127 000 peines de prison ferme non exécutées – dont 82 000 sans motif – au mois de février 2009. Pour s'en convaincre, il convient d'examiner avec précision l'état de l'exécution des peines de prison ferme en France en 2009, d'en mettre en lumière les causes et de proposer des solutions adaptées.

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX DES PEINES NON EXECUTEES

1. Comment s'exécute une peine ? L'exemple de l'année 2001

Les règles et procédures régissant l'exécution des peines sont extrêmement complexes. Composées de plus de cent articles de lois, elles forment, selon les termes de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), « un ensemble complexe et segmenté qui génère un morcellement des tâches, nécessite une pluralité d'acteurs relevant d'institutions différentes, aux logiques parfois contradictoires »¹.

C'est pourquoi, pour analyser avec précision les enseignements du rapport de l'IGSJ qui a dévoilé le chiffre de 82 000 peines de prison non exécutées, il convient de détailler les différentes modalités d'exécution de la peine et la part qu'elles représentent dans le total des peines prononcées.

Dans ce cadre, nous nous appuyons sur une étude parue en 2005² examinant le devenir des peines prononcées en 2001, car elle a l'avantage d'être le travail le plus complet à la disposition du public sur ce thème. Elle permet en outre de montrer à quel point la situation était problématique il y a seulement 8 ans, ce qui permet de mieux comprendre la situation actuelle.

✓ **Trois formes de procès ayant des conséquences sur l'exécution des peines**

Lors de son procès, le condamné peut se trouver dans trois situations principales. Elles doivent être distinguées, car leur influence sur le degré d'exécution de la peine est déterminante :

- Si le futur condamné est détenu lors de son procès (généralement suite à une détention provisoire), la peine de prison ferme est exécutée immédiatement : le tribunal assortit systématiquement en pratique la peine d'un « mandat de dépôt », ce qui signifie que le condamné repart directement en prison, même s'il fait appel de sa condamnation.

- Si le condamné, non détenu, est présent à son procès³ et qu'il en ressort libre (le tribunal ne prononçant pas de mandat de dépôt), la peine peut être exécutée – elle devient « exécutoire » – dès la fin du délai de 10 jours dont il dispose pour faire appel.

¹ Inspection générale des services judiciaires, *Évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, Paris : Ministère de la Justice, mars 2009, page p. 30.

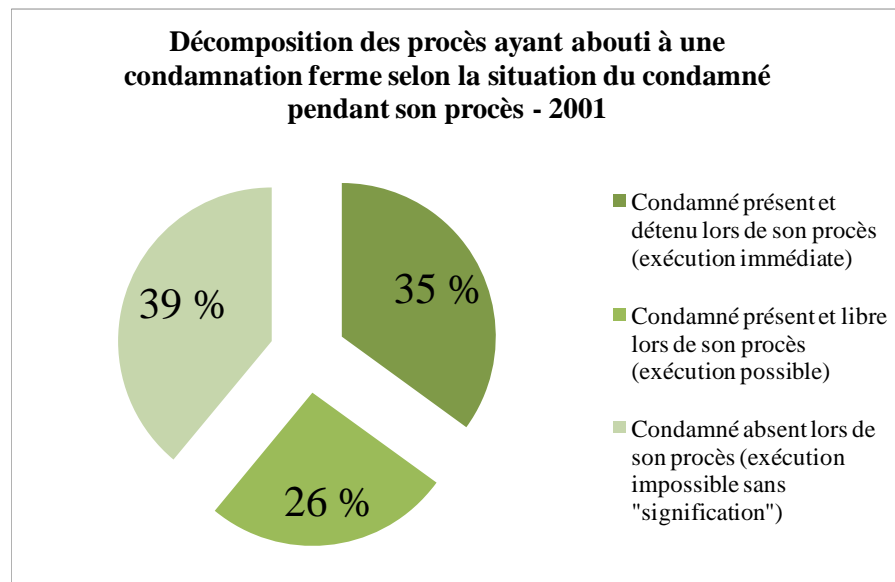
² Torterat, Jérémie et Timbart, Odile, « L'exécution des peines d'emprisonnement ferme », *Infostat Justice*, n°83, juillet 2005.

³ Ou représenté légalement par son avocat.

Il convient de détailler les différentes modalités d'exécution de la peine et la part qu'elles représentent dans le total des peines prononcées.

- Si le condamné n'est pas présent à son procès (sans motif), la peine de prison ferme doit impérativement, pour devenir exécutoire, lui être « signifiée à personne ». Cela signifie que le jugement doit lui être communiqué personnellement, afin qu'il puisse faire appel s'il le souhaite.

Comme le montre le graphique suivant, la proportion des jugements en l'absence du condamné était très élevée en 2001, puisqu'elle atteignait 39 % des procès dans lesquels une peine de prison ferme était prononcée, alors que le condamné comparaisant libre était présent dans 26 % des cas. Il comparaisait détenu dans les 35 % des cas restants. Ces proportions ont probablement évolué depuis 2001, mais en l'absence de chiffres fiables plus récents, elles permettent de donner un ordre de grandeur intéressant :



Source : Infostat Justice, n° 83, juillet 2005

De 100 % lorsque le condamné est détenu lors de son procès, ce taux [d'exécution] est ramené, en 2001, à 52 % lorsque le condamné comparait libre et à 16 % lorsque le condamné est absent lors de son procès.

La distinction entre ces trois situations est capitale, parce qu'elles ont un impact considérable sur le taux d'exécution des peines : de 100 % lorsque le condamné est détenu lors de son procès, ce taux est ramené, en 2001, à 52 % lorsque le condamné comparait libre et à 16 % lorsque le condamné est absent lors de son procès.

✓ **Si le condamné est présent et détenu lors de son procès : une exécution immédiate**

Lorsque le tribunal assortit la peine de prison prononcée d'un mandat de dépôt, l'exécution de la peine est immédiate : les forces de l'ordre accompagnent le condamné en prison à l'issue du procès. Lorsque le condamné comparait détenu, le mandat de dépôt est en pratique systématique, tandis que son prononcé est rare lorsque le condamné a comparu libre.

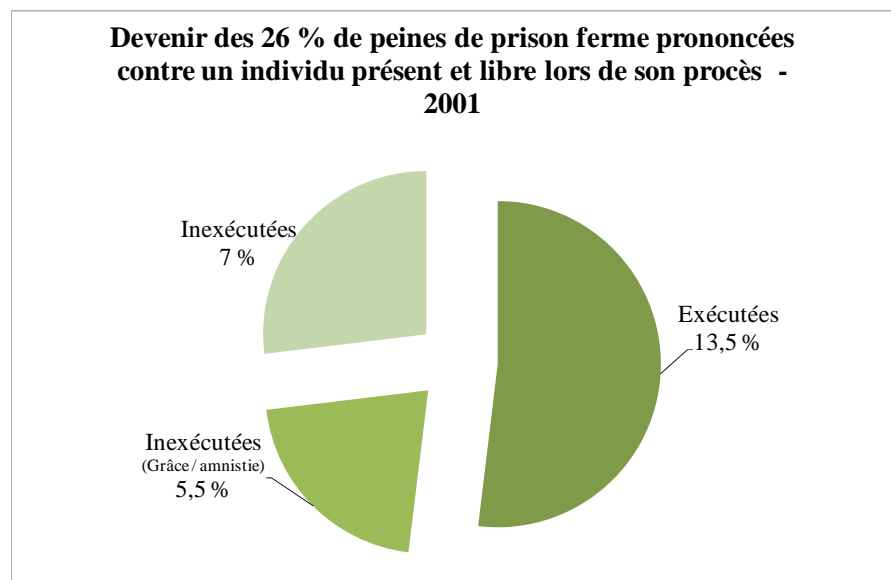
La règle générale est la suivante : en dehors des cas de comparution immédiate, un mandat de dépôt ne peut pas être prononcé en cas de condamnation inférieure à un an de prison

ferme⁴. Toutefois, parce qu'un tel mandat est la meilleure garantie d'une exécution de la peine, le gouvernement a encouragé le prononcer du mandat de dépôt à l'audience par la loi du 12 décembre 2005. Le seuil d'un an de prison a été supprimé pour les récidivistes et le mandat de dépôt est même devenu obligatoire – sauf décision spécialement motivée – en cas de récidive pour délits violents ou de nature sexuelle⁵.

✓ **Si le condamné est présent et libre lors de son procès : une exécution aléatoire**

Lorsque le condamné, présent à son procès, sort libre du tribunal, l'exécution de sa peine est nettement plus aléatoire.

Lorsque le condamné, présent à son procès, sort libre du tribunal, l'exécution de sa peine est nettement plus aléatoire. Dans son étude de 2005, Infostat Justice examine le devenir, dix-huit mois après, des peines prononcées en 2001. Comme le montre le graphique ci-dessous, lorsque le détenu comparait libre à son procès, il n'a plus qu'une chance sur deux de voir sa condamnation à de la prison ferme mise à exécution :



Source : Infostat Justice, n° 83, juillet 2005

Comment expliquer une telle déperdition ?

Un facteur explicatif important est la pratique des grâces présidentielles et des amnisties, révoquée depuis 2007 mais utilisée régulièrement jusqu'alors. Un peu moins de la moitié des peines non exécutées (5,5 % du total des peines prononcées) s'explique par ces mesures qui faisaient souvent obstacle à l'exécution des très courtes peines (2 à 4 mois de prison).

Toutefois, il reste à expliquer pourquoi plus d'un quart des peines prononcées en présence du condamné libre (7 % du total des peines prononcées) ne sont pas exécutées.

⁴ Art 465 du Code de procédure pénale

⁵ Art 465-1 du Code de procédure pénale

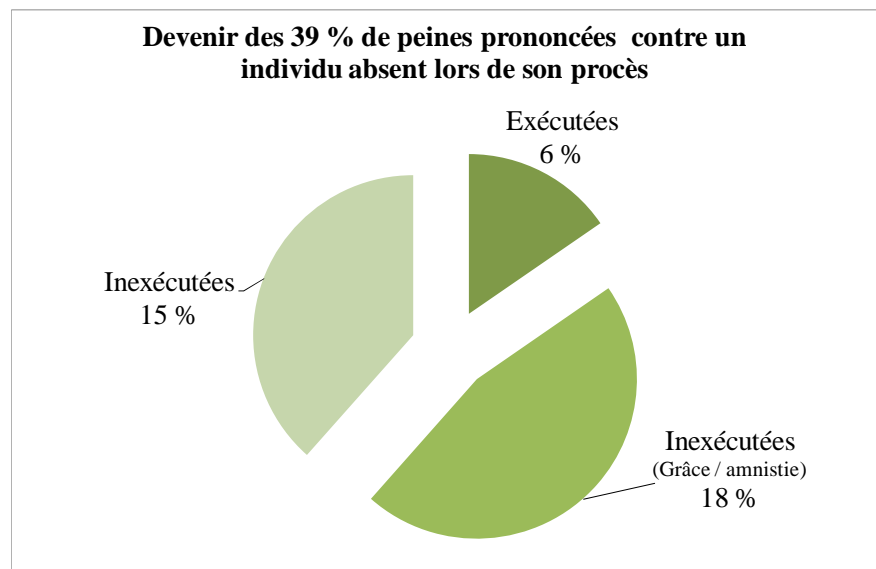
D'après les données fournies par Infostat, l'essentiel de cette déperdition (4 % sur 7 %) était liée à la procédure d'aménagement des peines par les juges de l'application des peines (JAP). En effet, lorsque le JAP était saisi d'une peine inférieure à un an de prison ferme pour examiner l'opportunité de son « aménagement » (transformation en semi-liberté, placement à l'extérieur ou placement sous surveillance électronique), il n'aménageait qu'une proportion négligeable de ces peines⁶. Le reste des peines restait inexécuté, soit parce qu'elles étaient toujours en attente d'une décision du JAP (18 mois après), soit parce que, retransmise au Parquet suite à un refus d'aménager, celui-ci n'exécutait pas la peine, vraisemblablement parce que de nombreux mois s'étaient déjà écoulés depuis son prononcé.

Les 3 % restant ne s'expliquent pas clairement. Le Parquet, responsable de l'exécution de ces peines, n'agit pas, et ce sans motif apparent. Selon les données d'Infostat, le nombre de condamnés en 2001 présents à leur procès dont la Justice a perdu la trace (et inscrits au Fichier des personnes recherchées par la police – FPR) est très faible et ne peut expliquer l'essentiel de ces 3 % restants.

✓ **Si le condamné est absent lors de son procès : une exécution rare**

Lorsque le condamné ne se présente pas à son procès (ou qu'il n'est pas représenté dans les règles), l'exécution de la peine est rare.

Lorsque le condamné ne se présente pas à son procès (ou qu'il n'est pas représenté dans les règles), l'exécution de la peine est rare. En 2001, seules 16 % des peines de prison fermes prononcées dans ces circonstances étaient mises à exécution. Les autres restaient inexécutées, représentant 33 % du total des peines prononcées.



Source : Infostat Justice, n° 83, juillet 2005

⁶ La procédure a concerné au total 4 364 condamnés ; et d'après Infostat, « une décision a été prise pour 1 612 condamnés avec un aménagement effectif pour 194 et un refus d'aménagement pour 1 418 sans que cette décision ait été suivie d'un placement sous écrou » (Infostat Justice, n°83, juillet 2005).

Comme le montre le graphique ci-dessus, les grâces et amnisties permettaient, en 2001, non pas d'expliquer l'inexécution d'une partie de ces peines 18 mois après leur prononcé, mais de couvrir d'un motif juridique l'inexécution de 18 % du total des peines de prison prononcées. Cette distinction signifie qu'une bonne partie de ces peines n'auraient pas été exécutées, même si les procédures de grâce et d'amnistie n'avaient pas existé, comme le suggère le nombre de peines inexécutées sans motif.

Comment expliquer un tel phénomène, et comment rendre compte de ces 15 % de peines inexécutées sans motif apparent ?

Rappelons que, pour être exécutées, les peines prononcées en l'absence du condamné doivent impérativement lui être « signifiées ». Or plus de la moitié de ces peines (20 % du total) n'avaient toujours pas été signifiées à la personne 18 mois après leur prononcé. Cette situation s'explique, d'après les différents rapports parlementaires portant sur la question⁷, par l'archaïsme des procédures de suivi et de pilotage du ministère de la Justice, la faible réactivité des huissiers chargés de signifier les décisions (voir l'annexe I), ainsi que le choix délibéré du condamné d'échapper à la Justice, qui nécessite de mettre en œuvre les moyens de la police pour le retrouver.

L'absence de « signification » des peines n'explique pas la totalité des peines inexécutées.

L'absence de « signification » des peines n'explique pas la totalité des peines inexécutées. Les chiffres d'Infostat montrent en effet qu'une partie des peines ayant fini par être signifiées (et non couvertes par la grâce) restent inexécutées. Elles représentent 5 % du total des peines prononcées. Sur ces 5 %, on peut estimer à 1 point de pourcentage le nombre de peines non exécutées du fait de leur transmission au juge d'application des peines. L'inaction du Parquet dans les 4 % des autres cas est difficilement explicable, puisque le nombre de personnes dont la Justice a perdu la trace (et qui doivent être recherchées par la police) est faible.

✓ Synthèse et enseignements

Le tableau ci-dessous récapitule en détail le parcours des 80 000 peines de prison fermes prononcées en 2001 et devant être exécutées :

⁷ Voir Warsmann, Jean-Luc, Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison : rapport de la mission parlementaire auprès de Dominique Perben, garde des sceaux, Paris : Ministère de la Justice, 2003, et le Rapport d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures, présenté par M. Etienne Blanc en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann, 2007.

Situation des condamnés à de la prison ferme à leur procès en 2001 / Etat d'exécution de leur peine						Total inexécution	Dont grâce et amnistie	Dont autre motif
Condamné en détention provisoire => Exécution immédiate	35%	(Exécution)	35%	(Exécution)	35%	0%		
Condamné présent et libre => décision exécutoire	26%	Parquet	22%	Inexécution	8,5%	8,5%	5,5%	3%
				Exécution	13,5%			
		JAP (peine inférieure ou égale à 1 an)	4%	Aménagement	0,04%	4%		4%
				Inexécution	4%			
Condamné absent lors de son procès => décision non exécutoire tant qu'elle n'a pas été "signifiée"	39%	Signifiée => Parquet	18%	Inexécution	12%	12%	8%	4%
				Exécution	6%			
		Signifiée => JAP	1%	Inexécution	1%	1%		1%
		Non signifiée => inexécutable	20%	Inexécution	20%	20%	10%	10%
Total	100%		100%		100%	45,5%	23,5%	22%

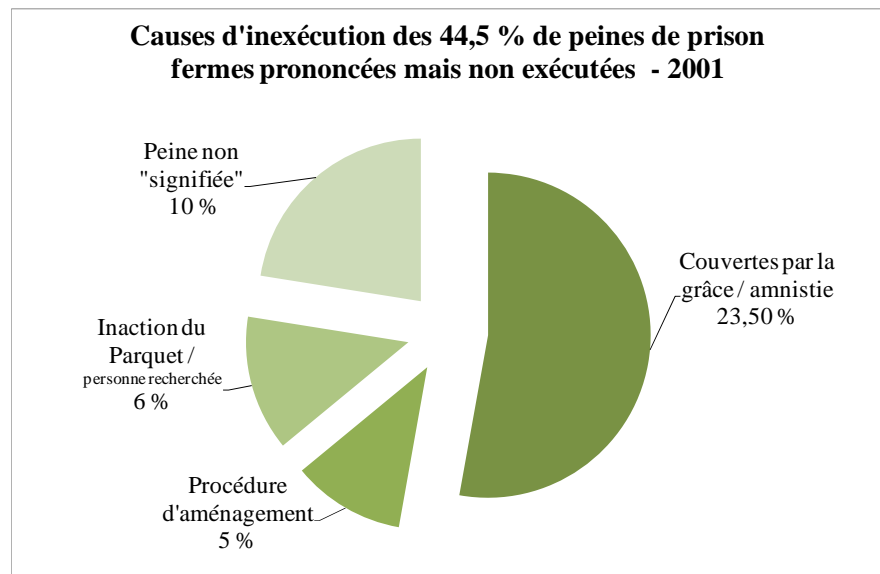
Source : Infostat Justice, n° 83, juillet 2005

Au total, en 2001, seules 55,5 % des peines de prison ferme étaient donc exécutées ou en cours d'exécution dix-huit mois après avoir été prononcées.

Au total, en 2001, seules 55,5 % des peines de prison ferme étaient donc exécutées ou en cours d'exécution dix-huit mois après avoir été prononcées. Les trois quart des peines exécutées l'étaient au bout de trois mois (soit 40 % du total, à comparer aux 55,5 % de peines exécutées), mais ce chiffre apparemment satisfaisant s'explique en quasi-totalité par le fait que de nombreuses peines (35 % du total) sont exécutées immédiatement après l'audience.

Lorsque la peine n'est pas exécutée immédiatement, le délai est le plus souvent supérieur à 6 mois. Quand on connaît la lenteur de la justice française – entraînant un délai important entre la commission de l'infraction et son jugement –, on mesure l'importance de l'écart existant entre le moment où le délinquant commet un délit et le moment où sa peine est mise à exécution.

Plus grave encore, près d'une peine de prison ferme sur deux (44,5 %) prononcée en 2001 n'était toujours pas exécutée 18 mois après le jugement (et ne l'a probablement jamais été). On peut ainsi synthétiser les motifs d'inexécution de la manière suivante :



Source : Infostat Justice, n° 83, juillet 2005

Les chiffres ci-dessus montrent l'incidence de la décision de ne plus recourir aux pratiques de grâce et d'amnistie.

Les chiffres ci-dessus montrent l'incidence de la décision de ne plus recourir aux pratiques de grâce et d'amnistie. A elles seules, en effet, ces mesures permettaient de ne pas mettre à exécution près d'une peine sur quatre, ce qui correspondait en 2001 à près de 19 000 peines de prison ferme ! Même s'il s'agissait essentiellement de peines très courtes (2 à 4 mois), on devine à quel point la décision de mettre fin à ces pratiques a pu entraîner une hausse de la population carcérale (voir la section 1 de la deuxième partie).

Les autres motifs d'inexécution, par ordre d'importance, sont l'absence de « signification » de sa peine au condamné non représenté lors de son procès (10 %), l'inaction du Parquet (6 %) et la procédure permettant d'aménager les peines inférieures ou égales à un an de prison ferme (5 %). Comme nous le verrons, ces trois causes sont toujours les principaux motifs – dans des proportions différentes – de l'inexécution d'une part importante des peines prononcées.

2. Le rapport de l'IGSJ de 2009 : ce qu'il dit et ce que l'on peut en déduire

2.1. Le rapport et son contenu

✓ Ce que le rapport dit et ce qu'il ne dit pas

Les données présentées plus haut sur les peines prononcées en 2001 permettent de mieux comprendre les chiffres contenus dans le rapport de l'Inspection générale de services judiciaires datant de mars 2009 (et en particulier celui de 82 000 peines non exécutées).

En premier lieu, le calcul réalisé par l'IGSJ est celui du stock total de peines de prison ferme non exécutées en février 2009. Il ne s'agit donc pas, comme dans l'étude d'Infostat, d'examiner ce que sont devenues des peines de prison dix-huit mois après leur prononcé. La différence est de taille : alors que l'inexécution d'une seule peine de prison dix-huit mois après son prononcé est en soi problématique, l'existence, à un instant t , d'un nombre de peines non exécutées n'est pas un problème en tant que tel. En effet, même si toutes les peines étaient exécutées dans les deux mois suivant leur prononcé, le calcul du stock à un instant t mettrait en évidence un nombre non négligeable de peines en attente d'exécution, sans que cela ne soit révélateur d'un quelconque dysfonctionnement.

Ainsi, avant d'examiner ce que l'on peut inférer des 127 000 peines en attente d'exécution mises en lumière par le rapport (dont 82 000 « exécutoires »), il est important de souligner que les informations les plus pertinentes ne sont pas contenues dans le rapport. Pour des motifs techniques – vraisemblablement – on ne sait pas à quelle date ces peines inexécutées ont été prononcées. Ni combien d'entre elles datent de plus de deux ans (et ne seront vraisemblablement jamais exécutées), ou combien d'entre elles datent de moins de 4 mois (délai que l'on peut considérer comme le maximal acceptable pour l'exécution d'une peine).

En l'absence de telles informations, on ne peut connaître ni le nombre total de peines qui ne seront jamais exécutées, ni le délai moyen d'exécution des peines qui le sont. Le rapport comporte néanmoins un certain nombre d'informations qu'il convient d'analyser.

✓ **Mise en perspective des données contenues dans le rapport**

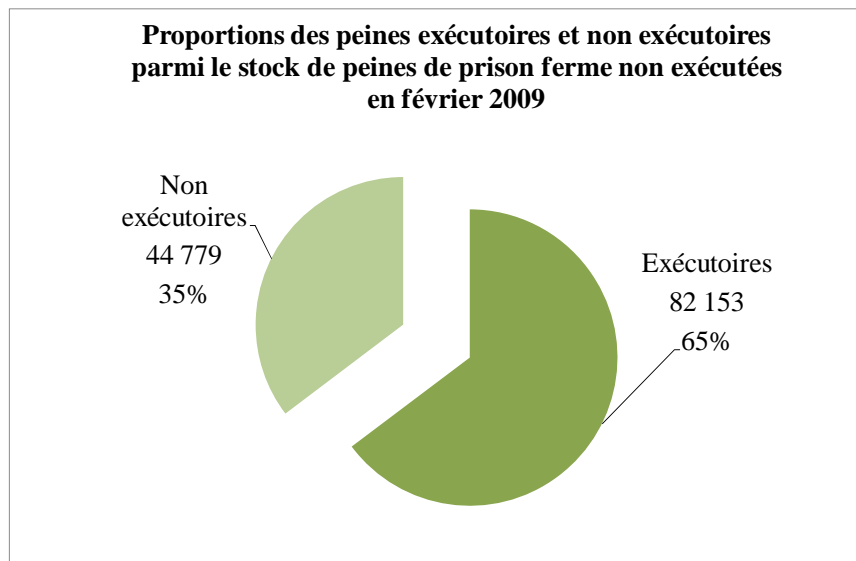
L'apport essentiel de l'étude de l'ISGJ est de montrer qu'en février 2009, 127 000 peines de prison ferme étaient en attente d'être exécutées. Il s'agit de peines prononcées entre février 2004 et février 2009, les plus anciennes étant prescrites.

On peut constater que ce nombre de 127 000 correspond, à peu de choses près, au nombre de peines de prison ferme prononcées en une année (130 000 en 2007). Toutefois, rappelons-nous qu'une partie des peines de prison prononcées chaque année (plus d'un tiers en 2001) sont exécutées immédiatement, par le biais d'un mandat de dépôt prononcé à l'audience. Aucune d'entre elles ne peut donc faire partie du stock de peines non exécutées.

Notons également que, si l'on ramène le stock de 127 000 peines inexécutées à la totalité des peines prononcées depuis cinq ans, on obtient une proportion totale de 20 % de peines non exécutées. Une partie de ces peines finira par être exécutée, mais la majorité d'entre elles ne le sera vraisemblablement jamais.

Le stock de 127 000 peines inexécutées doit toutefois être précisé en tenant compte du caractère exécutoire ou non de ces peines :

L'apport essentiel de l'étude de l'ISGJ est de montrer qu'en février 2009, 127 000 peines de prison ferme étaient en attente d'être exécutées.



Source : Rapport de l'IGSJ, mars 2009

Comme le montre le graphique ci-dessus, 65 % des peines non exécutées sont exécutoires, ce qui représente 82 000 peines environ. Parmi elles, on trouve :

- des peines prononcées en présence du condamné libre lors de son procès, après expiration du délai d'appel
- des peines qui ont été signifiées au condamné absent lors de son procès, après expiration du délai d'appel

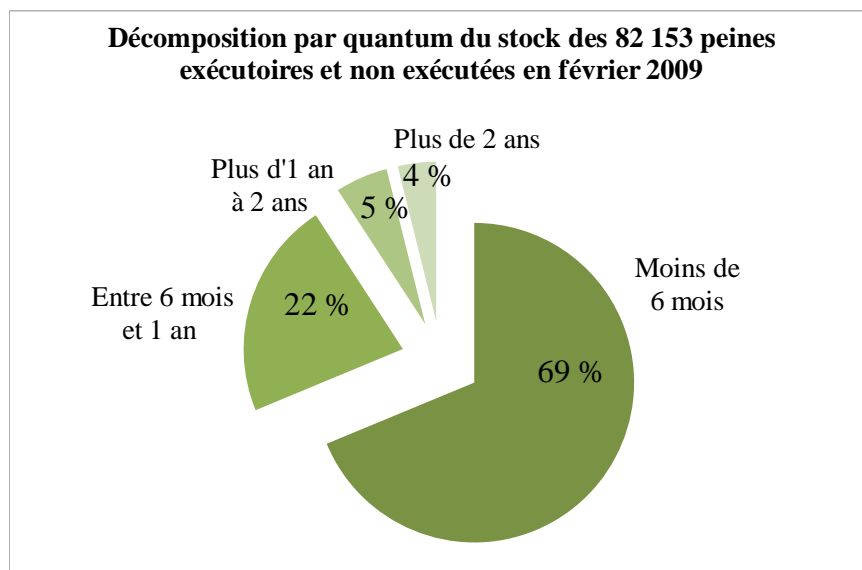
Parallèlement, 35 % des peines inexécutées sont non exécutoires, ce qui représente environ 45 000 peines. Elles doivent être « signifiées » au condamné (absent lors de son procès) avant de pouvoir être mises à exécution, pour lui donner la possibilité de faire appel.

Il est pour le moins étonnant de constater que 65 % des peines inexécutées sont exécutoires, car rien ne justifie juridiquement qu'elles ne soient pas mises à exécution.

Il est pour le moins étonnant de constater que 65 % des peines inexécutées sont exécutoires, car rien ne justifie juridiquement qu'elles ne soient pas mises à exécution⁸.

La seconde information principale du rapport est la ventilation des peines non exécutées selon leur quantum. On constate ainsi que les 82 000 peines « exécutoires » sont essentiellement des courtes peines : les deux tiers sont d'une durée inférieure à 6 mois et que neuf peines sur dix sont d'une durée inférieure ou égale à un an.

⁸ On peut en effet noter qu'en 2001, les peines en attente de signification représentaient 44 % des peines de prison toujours en attente d'exécution dix-huit mois après leur prononcé, soit une proportion supérieure aux 35 % du stock actuel.



Source : Rapport de l'IGSJ, mars 2009

Alors que l'on pourrait s'attendre à ce que les peines les plus lourdes soient exécutées en priorité, on ne constate pas vraiment un tel effet.

Cette proportion, elle aussi, est quelque peu surprenante. Alors que l'on pourrait s'attendre à ce que les peines les plus lourdes soient exécutées en priorité, on ne constate pas vraiment un tel effet dès lors que l'on compare ces données au quantum moyen des peines prononcées par les tribunaux. En 2006, 63 % des peines prononcées étaient inférieures à 6 mois (à comparer aux 69 % de peines de moins de six mois non exécutées en 2009), et 88 % étaient inférieures ou égales à un an (contre 91 %).

Pas moins de 7 500 peines supérieures à un an de prison sont par conséquent en attente d'exécution. On s'étonnera encore davantage que 364 condamnés à des peines comprises entre 5 et 10 ans, et 132 condamnés à des peines de plus de dix ans (!) soient toujours en attente de voir leur peine exécutée. Si l'on met de côté les peines perdues dans les procédures archaïques de l'administration judiciaire, seul le manque de places en prison ou l'impossibilité de retrouver les condamnés pourraient justifier de tels chiffres.

2.2. Les causes « directes » de l'inexécution des peines

Les causes directes de l'inexécution des 127 000 peines de prison doivent être distinguées des causes profondes. Comme nous le verrons, si une grande partie de l'inexécution des peines s'explique par les procédures d'aménagement de peine, la cause profonde est bien le manque de places en détention, qui a conduit les pouvoirs publics à mettre en place une telle procédure.

✓ Les condamnés sont « recherchés »

Une partie des 127 000 peines non exécutées est liée à la nécessité de retrouver les condamnés qui ont changé d'adresse. La proportion exacte, toutefois, est incertaine. Le rapport mentionne près de 30 000 peines inscrites au fichier des personnes

recherchées (FPR), mais le détail de leur contenu n'est pas très clair pour qui n'est pas familier des catégories de ce fichier :

Etat des fiches de condamnations inscrites au FPR (fichier des personnes recherchées)

<i>Exécutoire</i>	Jugement définitif avec peine ferme	10 719
?	Jugement par défaut avec mandat de dépôt ou d'arrêt	4 903
?	Jugement définitif avec mandat de dépôt ou d'arrêt	2 492
<i>Non exécutoire</i>	Jugement avec appel possible	10 763
<i>Non exécutoire</i>	Arrêt avec appel ou pourvoi en cassation possible	1 045
TOTAL		29 922

Source DCPJ/SDPTS

La nécessité de retrouver le condamné explique au mieux un quart des peines non exécutées (30 000 sur 127 000).

A minima, on peut toutefois déduire de ce tableau que la nécessité de retrouver le condamné explique au mieux un quart des peines non exécutées (30 000 sur 127 000).

Il serait pourtant peu opportun de décharger le système judiciaire de la responsabilité de l'inexécution de ces peines, comme l'a suggéré récemment la présidente de l'Association nationale des juges d'application des peines (ANJAP), Martine Lebrun : « Un grand nombre de décisions n'est donc pas exécuté car on ne trouve tout simplement pas les gens, ce qui est très banal. La recherche de ces personnes ne dépend cependant pas de la Justice »⁹.

En réalité, la Justice est en partie responsable pour deux raisons. Si la « fuite » des condamnés est si « banale », pourquoi des mesures appropriées ne sont-elles pas prises (détention provisoire, contrôle judiciaire, mandat de dépôt à l'audience, etc.) ? En outre, si tant de condamnés ont le temps de changer d'adresse (pour échapper ou non à la justice), c'est aussi parce que les délais entre la commission de l'infraction et l'exécution de la peine sont très élevés. Or ces délais sont intégralement imputables au système judiciaire.

✓ **Deuxième élément d'explication : la « signification » de la peine au condamné prend du temps, du fait de l'archaïsme des procédures**

Parmi les 45 000 peines non exécutoires, une partie n'a pas été signifiée au condamné parce qu'on n'en retrouve pas la trace, mais une partie importante est liée à l'inefficacité des procédures de signification (voir l'annexe I).

Ainsi, l'essentiel des 45 000 peines non exécutoires sont en attente d'exécution pour deux raisons principales : lenteur et lourdeur du processus de « signification », et recherche des condamnés par la police.

⁹ Entretien publié par le journal L'express, le 24 juillet 2009. Martine Lebrun nous semble également commettre une erreur factuelle en rapportant les 30 000 condamnations inscrites au FPR aux 82 000 peines exécutoires non exécutées, alors qu'une partie importante de ces 30 000 n'est manifestement pas exécutoire. Enfin, elle a le tort de ramener les 82 000 peines au total des peines de prison fermes prononcées ces 5 dernières années, trouvant un total de 13 %, alors qu'il faut ramener les 127 000 peines non exécutées à ce total, ce qui donne une proportion de 20 %.

La recherche des condamnés explique également une petite partie de l'inexécution des 82 000 peines exécutoires, mais pour ces peines, l'explication principale est ailleurs.

✓ **Troisième élément d'explication : la procédure d'aménagement des peines inférieures à un an allonge considérablement les délais d'exécution**

Depuis la loi du 9 mars 2004, toute personne condamnée à une peine inférieure ou égale à un an de prison ferme peut voir sa peine « aménagée » par le juge de l'application des peines (JAP). La procédure est expliquée à l'article 723-15 du code de procédure pénale :

« Préalablement à la mise à exécution, à l'encontre d'une personne non incarcérée, d'une condamnation à une peine égale ou inférieure à un an d'emprisonnement (...) le ministère public communique au juge de l'application des peines, afin de déterminer les modalités d'exécution de la peine, un extrait de la décision accompagné, le cas échéant, de toutes informations utiles.

Le juge de l'application des peines convoque alors le condamné (...) afin de déterminer les modalités d'exécution de sa peine en considération de sa situation personnelle. A cette fin, le juge de l'application des peines peut charger le service pénitentiaire d'insertion et de probation de vérifier sa situation matérielle, familiale et sociale ».

Autrement dit, les peines inférieures ou égales à un an de prison doivent être examinées par un JAP, qui peut décider de les transformer en des mesures alternatives – semi-liberté, placement à l'extérieur ou placement sous surveillance électronique.

Toutefois, parce que les capacités de traitement des JAP sont nettement inférieures au nombre de dossiers qui leur sont communiqués, l'inexécution de la grande majorité des 75 000 peines inférieures ou égales à un an (parmi les 82 000 en attente d'être exécutées) résulte directement de cet article 723-15 du Code de procédure pénale.

Le rapport mentionne le nombre de 32 000 peines « en attente de décision du JAP » : le dossier lui a été transmis, mais il n'a pas encore pris de décision, soit parce qu'il n'a pas eu le temps de l'examiner, soit parce qu'il est en attente du rapport des services de l'administration pénitentiaire. Mais il faut ajouter à ce chiffre de 32 000 l'ensemble des peines que les JAP ont refusé d'aménager et qui sont retournées au Parquet en vue de leur exécution. Les délais de traitement des JAP étant très longs (bien supérieurs aux 4 mois définis par la loi, selon le rapport), la mise à exécution de ces peines – désormais anciennes – par le Parquet est compromise.

Il est intéressant de noter que le Parquet est juridiquement censé mettre à exécution, au bout de 4 mois, toutes les peines de prison sur lesquelles le JAP n'a pas eu le temps de se prononcer.

Les peines inférieures ou égales à un an de prison doivent être examinées par un JAP, qui peut décider de les transformer en des mesures alternatives

D'après l'IGSJ, toutefois, cette disposition de l'article 723-15 (l'alinéa 4) n'est quasiment jamais respectée.

✓ **Autres éléments d'explication**

Une partie des peines non exécutées s'explique par les délais importants que prennent les greffes pour saisir informatiquement la décision du tribunal (alors que l'on pourrait attendre d'une administration moderne qu'elle puisse le faire « en temps réel », c'est-à-dire pendant l'audience).

Enfin, une partie des peines ne sont pas exécutées en raison de l'inaction du Parquet pour des motifs difficilement explicables – si ce n'est l'absence de places en prison.

✓ **Synthèse**

Si l'on devait se risquer à pondérer les différents facteurs explicatifs (de façon assez approximative, faute de données plus précises) on attribuerait :

- l'inexécution des 45 000 peines non exécutoires, pour un tiers à la nécessité de retrouver les condamnés et pour le reste à la lenteur et l'inefficacité des procédures de signification.
- l'inexécution des 82 000 peines exécutoires, pour plus de la moitié à la procédure d'aménagement des peines inférieures ou égales à un an, et pour le reste à la nécessité de retrouver les condamnés, l'inaction du Parquet et les délais de saisie des jugements des greffiers.

On attribuerait l'inexécution des 82 000 peines exécutoires, pour plus de la moitié à la procédure d'aménagement des peines inférieures ou égales à un an.

DEUXIEME PARTIE : L'INEXECUTION DES PEINES : CAUSES ET REMEDES

Un des obstacles à l'exécution des peines dans des délais raisonnables est l'archaïsme des procédures du Ministère de la Justice. Nous ne reviendrons pas ici sur cet élément, discuté en annexe, sur lequel le Garde des Sceaux a d'ores et déjà promis d'agir. Les réformes à effectuer dans ce domaine, quasiment toutes mentionnées dans le rapport de l'IGSJ, sont essentiellement d'ordre technique. A l'inverse, les trois propositions développées dans cette partie méritent d'être précisées parce qu'elles sont trop rarement mentionnées.

1. Répondre au sous-dimensionnement des prisons, cause profonde de l'inexécution des peines

Si la procédure d'aménagement des peines d'une durée inférieure ou égale à un an de prison est l'une des causes directes principales de l'inexécution de 82 000 peines de prison, la véritable raison d'être de cette procédure est de contourner le manque de places dans les prisons.

On ne saurait, en effet, attribuer une telle procédure à la volonté – qui peut se justifier – de promouvoir les peines alternatives à l'emprisonnement, puisqu'il s'agit de peines de prison ferme déjà prononcées, et que rien n'interdit aux tribunaux de prononcer des sanctions alternatives. De fait, les magistrats ne s'y trompent pas, comme l'indique l'IGSJ : « les magistrats du siège [rappellent] parfois que l'article 723-15 du code de procédure pénale tend à devenir une variable d'ajustement de l'incarcération, au détriment d'ailleurs des exigences de garanties d'insertion ou de réinsertion requises pour en bénéficier »¹⁰.

Par conséquent, si l'on ajoute à cette procédure d'aménagement des peines l'inaction du Parquet (lié également en bonne partie au sous-dimensionnement des prisons), on peut estimer, à partir des données limitées dont on dispose, qu'entre la moitié et les deux tiers des 82 000 peines exécutoires ne sont pas exécutées faute de places en prison.

Une autre façon d'appréhender le sous-dimensionnement des prisons est de calculer – de façon approximative – le nombre de places de prison qui seraient nécessaires si l'on souhaitait mettre à exécution les 82 000 peines exécutoires dans l'année qui vient.

Dans la mesure où les prisons sont déjà surpeuplées, le nombre de 7 500 peines non exécutées supérieures à un an requiert, s'il fallait les exécuter immédiatement (parce qu'elles sont prioritaires compte-tenu de la gravité des infractions auxquelles

On peut estimer qu'entre la moitié et les deux tiers des 82 000 peines exécutoires ne sont pas exécutées faute de places en prison.

¹⁰ Inspection générale des services judiciaires, *Evaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, Paris : Ministère de la Justice, mars 2009, page 48.

elles répondent en général), un nombre de place supplémentaires à court terme de 7 500.

Les 74 500 peines inférieures ou égales à un an peuvent être analysées différemment, puisqu'une seule place en prison permet d'exécuter, chaque année, plusieurs peines inférieures à un an. Si l'on prend comme hypothèse – approximative – que la durée moyenne réellement purgée (après réductions et aménagements de peine) des peines inférieures à 6 mois est de 2 mois et demi, et que la durée moyenne de celles comprises entre 6 mois et un an est de 7 mois, on parvient au résultat suivant :

- Les 56 500 peines inexécutées de moins de 6 mois requièrent un peu moins de 12 000 places libres pendant un an pour être exécutées ;
- Les 18 000 peines inexécutées comprises entre 6 mois et un an requièrent un peu moins de 11 000 places libres pendant un an pour être exécutées.

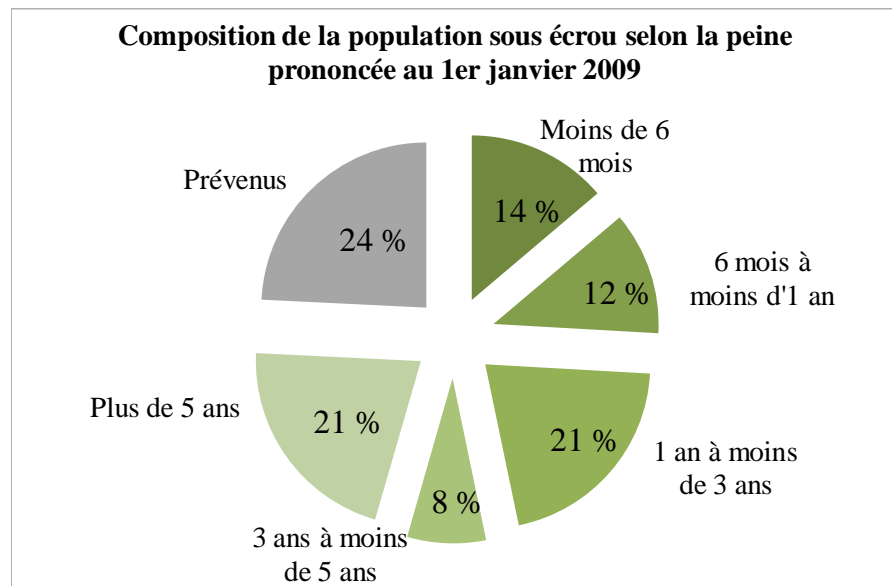
**Les 18 000 peines
inexécutées
comprises entre 6
mois et un an
requièrent un peu
moins de 11 000
places libres
pendant un an pour
être exécutées.**

Ces estimations sont nécessairement des estimations « basses » puisqu'elles impliquent une efficacité parfaite dans la gestion des flux (une place libre pendant un an permet d'accueillir 4 personnes purgeant 3 mois de prison).

On ne saurait en conclure, toutefois, qu'il faudrait disposer de 23 000 places de prison supplémentaires pendant un an pour purger le stock de peines non exécutées inférieures ou égales à un an. Car une partie importante des places de prison sont actuellement occupées par des condamnés à des courtes peines qui auront libéré leur place dans les prochains mois.

De fait, le nombre de personnes sous écrou¹¹ condamnées à des courtes peines au 1er janvier 2009 est significatif, comme le montre le graphique ci-dessous.

¹¹ Il s'agit pour l'essentiel des personnes détenues (62 252) mais pour partie également de personnes écrouées non hébergées (3 926). La décomposition par quantum des peines des personnes uniquement détenues n'est pas disponible.



Source : Chiffres clés de l'administration pénitentiaire, 1^{er} janvier 2009

Lorsque l'on prend en compte les places actuellement occupées par des détenus libérables rapidement, on obtient un nombre total de 10 000 places de prison supplémentaires nécessaires pour purger le stock de courtes peines ¹².

Pour conclure cette estimation très sommaire, qui a pour seul objet de mettre un ordre de grandeur à la disposition du public, on peut avancer la chose suivante : si l'on souhaitait mettre à exécution le stock de 82 000 peines de prison exécutoires, sans exécuter les peines prononcées entre-temps, il faudrait disposer de :

- 7 500 places supplémentaires immédiatement pour les peines supérieures à un an
- 10 000 places supplémentaires pendant un an pour les peines d'un an et moins

En 2012, à l'achèvement du plan de construction de prisons, le nombre de places devrait être de plus de 64 000. Mais cela ne représente qu'environ 2 000 places de plus que le nombre de détenus au 1er janvier 2009.

Autrement dit, le parc carcéral actuel n'est pas objectivement suffisamment dimensionné pour permettre la simple mise à exécution des peines prononcées par les tribunaux. Le débat n'est pas ici de savoir s'il faut augmenter le nombre de

Le parc carcéral actuel n'est pas objectivement suffisamment dimensionné pour permettre la simple mise à exécution des peines prononcées par les tribunaux.

¹² En reprenant les mêmes hypothèses quant à la longueur moyenne réelle de la peine purgée, ces 9 000 condamnés à moins de 6 mois les occupent en réalité moins de 2 000 places lorsqu'on les répartit sur un an. Cela signifie qu'environ 7 000 places seront disponibles, au cours de l'année, pour l'exécution de peines de moins de 6 mois. Ce nombre de 7 000 n'est toutefois pas suffisant pour exécuter dans l'année l'ensemble des peines de moins de 6 mois en stock (56 500) puisque le besoin que nous avons évalué est proche du double (12 000) : le manque de place peut donc être estimé à 5 000 environ. A peu de choses près, on obtient le même nombre – 5 000 – lorsque l'on effectue le même calcul pour les peines comprises entre six mois et un an.

places en prison pour punir les délinquants plus sévèrement : l'augmentation du parc carcéral est une nécessité si l'on admet que les peines prononcées actuellement doivent être exécutées.

De fait, pour l'Inspection générale des services judiciaires, « le nombre des condamnations à mettre à exécution à court terme excède largement les capacités actuelles d'absorption de l'administration pénitentiaire »¹³

Contrairement à ce qui est parfois écrit, la surpopulation carcérale actuelle est très faiblement causée par un allongement de la durée des peines prononcées.

Contrairement à ce qui est parfois écrit, la surpopulation carcérale actuelle est très faiblement causée par un allongement de la durée des peines prononcées. D'après le rapport de l'IGSJ, les peines plancher n'ont jusqu'à présent entraîné qu'une hausse de 2,5 % de la population carcérale.

En réalité, la cause principale de l'augmentation de la population carcérale depuis 2007 (+ 3 800 détenus, soit une hausse de 6,6 % entre janvier 2007 et janvier 2009) est la volonté de mieux appliquer les peines prononcées, avec en particulier l'abandon des grâces présidentielles. En effet, le rapport de l'IGSJ signale que les grâces ont permis, en 2005 comme en 2006, de faire baisser la population carcérale de 5 % pendant l'été¹⁴. Et cet effet ne prend pas en compte un grand nombre de peines jamais mises à exécution parce qu'elles étaient « couvertes » par les décrets de grâce.

La France souffre depuis de longues années d'un sous-dimensionnement de ses prisons, ce qui ne lui permet pas d'exécuter les peines prononcées. Ce qui apparaît ici de façon manifeste a été masqué pendant de longues années par l'ensemble des pratiques consistant à gracier ou amnistier les condamnés, ou même à ne pas exécuter, sans motif juridique, un certain nombre de peines. Comme nous l'avons vu dans la première section, en 2001 (c'est-à-dire il y a seulement 8 ans), seules 54,5 % des peines de prison ferme prononcées étaient mises à exécution dans un délai de 18 mois.

Autrement dit, la simple mise à exécution des décisions prises par les tribunaux, sans sévérité supplémentaire, requiert la construction de plusieurs milliers de places supplémentaires.

Rappelons que la France, avec 100 détenus pour 100 000 habitants, se situe aujourd'hui dans la moyenne basse des pays

¹³ Inspection générale des services judiciaires, *Évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, Paris : Ministère de la Justice, mars 2009, page 28. Le rapport ajoute : « En effet, les 82 000 condamnations exécutoires actuellement en stock dans les tribunaux, correspondent à 1,6 fois le nombre de condamnés purgeant actuellement leur peine (...). En flux, ces 82 000 jugements représentent plus de deux fois les 36 909 condamnations mises à exécution en 2008 ».

¹⁴ « La grâce collective présidentielle, traditionnellement accordée à l'occasion de la fête nationale du 14 juillet, provoquait chaque année une baisse de la population écrouée, sensible jusqu'à fin septembre : ainsi en 2005 et 2006, la baisse de la population enregistrée entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} septembre fut respectivement de 7,8 % et de 6,8 %. Cette pratique étant désormais abandonnée, la baisse estivale est nettement moins forte puisqu'elle n'atteint que 2,3 % en 2007 et 2,8 % en 2008 ». Inspection générale des services judiciaires, *Évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, Paris : Ministère de la Justice, mars 2009, page 12.

européens. Si le parc carcéral français atteignait les 80 000 places (soit 130 places pour 100 000 habitants), la France ne ferait que rejoindre les nombreux pays (Pays-Bas, Espagne, Portugal, Angleterre) connaissant un taux de détention situé entre 110 et 150 pour 100 000 habitants. Bien loin de la situation américaine peu enviable dans laquelle plus de 700 personnes sur 100 000 habitants sont détenues.

2. Supprimer la procédure d'aménagement des peines inférieures à 1 an en favorisant le prononcé de peines alternatives par le tribunal lui-même

La procédure de l'article 723-15 CPP impose la transmission au juge de l'application des peines (JAP) des dossiers de toutes les personnes non incarcérées condamnées à une peine allant jusqu'à un an de prison ferme ; le JAP doit alors examiner l'opportunité de transformer leur peine en une mesure alternative.

Les arguments de principe contre une telle procédure ont déjà été exposés ailleurs¹⁵, dans la perspective de sa systématisation et de son extension aux peines de deux ans de prison¹⁶, prévue dans le projet de loi pénitentiaire déjà voté par le Sénat. Encourager un juge, voire l'obliger, dans le secret d'un huis clos, à défaire les peines prononcées publiquement par le tribunal, c'est miner la crédibilité que les délinquants, les victimes et les citoyens dans leur ensemble peuvent accorder à la Justice. C'est aussi produire des décisions injustes en multipliant les quiproquos entre le juge du fond et le juge de l'application des peines.

En outre, l'efficacité d'une telle mesure pour lutter contre la délinquance est pour le moins sujette à caution. Non seulement les aménagements de peine ne réduisent pas la récidive de façon sensible¹⁷, mais une telle disposition altère considérablement l'efficacité de la sanction pénale, en réduisant ses effets dissuasifs¹⁸ et neutralisants¹⁹.

La procédure d'aménagement des peines ab initio par le JAP est de surcroît un facteur d'inexécution d'un grand nombre de peines.

Le rapport de l'IGSJ ajoute une nouvelle pièce au dossier : la procédure d'aménagement des peines ab initio par le JAP est de surcroît un facteur d'inexécution d'un grand nombre de peines – ainsi que la cause d'un allongement considérable des délais d'exécution pour celles qui sont exécutées.

Comme nous l'avons vu en première partie, cette procédure explique à elle seule l'inexécution d'au moins 32 000 peines sur 82 000, chiffre auquel il faut ajouter plusieurs milliers de peines non exécutées après le refus du JAP de prononcer leur aménagement.

¹⁵ Bebin, Xavier, *Que penser de cette « justice aux deux visages » qui transforme en toute discrétion les peines prononcées par les tribunaux ?*, Paris : Institut pour la Justice, 2009.

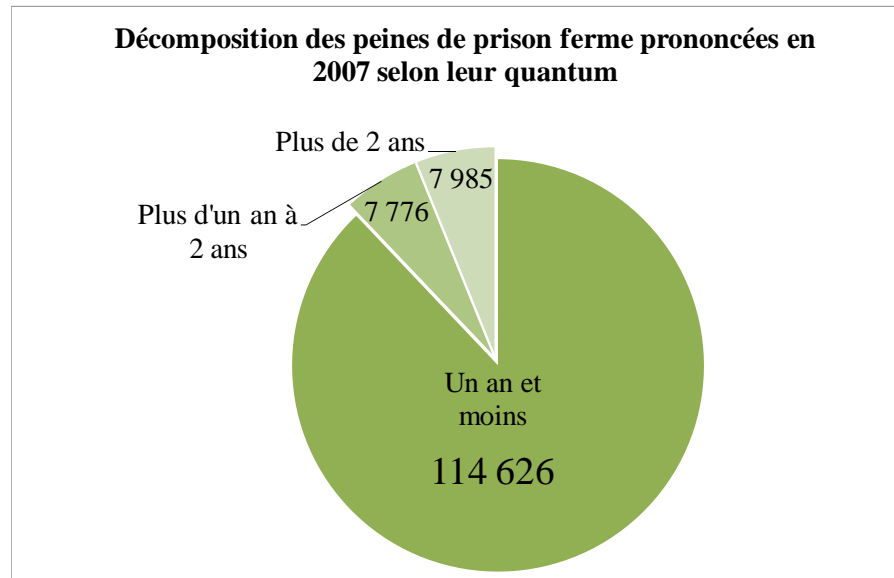
¹⁶ Bebin, Xavier et Maître, Stéphane, *La projet de loi pénitentiaire : le titre II, une dangereuse révolution*, Paris : Institut pour la Justice, 2009.

¹⁷ Bebin, Xavier, *Les libérations anticipées réduisent-elles vraiment la récidive ?*, Paris : Institut pour la Justice, 2009.

¹⁸ Bebin, Xavier, *La sanction pénale est-elle dissuasive ?*, Paris : Institut pour la Justice, 2009.

¹⁹ Bebin, Xavier, *La prison est-elle criminogène ?*, Paris : Institut pour la Justice, 2009.

Comme le suggère le graphique ci-dessous, le nombre très élevé des peines de prison ferme inférieures ou égales à un an prononcées chaque année explique que les JAP ne puissent pas les traiter dans des délais raisonnables.



Source : Rapport n° 143 (2008-2009) de M. Jean-René Lecerf - Commission des lois du Sénat

Le nombre de peines prononcées en 2007 transmises au JAP n'est pas de 114 626, car la procédure de l'article 723-15 ne concerne pas les condamnés « incarcérés ». Il faut donc retrancher aux 115 000 peines l'ensemble de celles exécutées immédiatement après l'audience. En 2001, ces peines représentaient 35 à 40 % de l'ensemble des peines prononcées. Si la proportion est restée la même en 2007, cela signifie qu'environ 80 000 peines ont été transmises aux JAP cette année là.

Les délais actuels de traitement par les JAP des peines d'un an de prison rendent difficilement compréhensible le vote par le Sénat de l'article 48 du projet de loi pénitentiaire, qui risque d'engorger davantage les JAP en élargissant les peines automatiquement « aménageables » à celles de deux ans de prison.

La solution serait-elle alors d'augmenter le nombre de JAP pour pouvoir traiter ces aménagements dans un délai raisonnable ? Ce serait ne pas voir que la procédure mobilise déjà de nombreux juges – dont on aurait besoin par ailleurs – sans la moindre valeur ajoutée.

En effet, au-delà de ses effets pervers, la mesure est d'abord parfaitement inutile : pourquoi organiser un deuxième jugement, alors que le tribunal est le mieux placé – et le plus légitime – pour prononcer la peine adéquate ? Pourquoi rejuger – dans des conditions sommaires – un cas qui l'a déjà été publiquement et en présence de la victime ?

Rien ne s'oppose, en effet, à ce que le tribunal prononce lui-même les mesures alternatives que sont la semi-liberté, le

Pourquoi organiser un deuxième jugement, alors que le tribunal est le mieux placé pour prononcer la peine adéquate ?

placement sous surveillance électronique ou le placement extérieur. Il le fait d'ailleurs déjà : selon un sondage effectué par l'Association nationale des juges d'application des peines au mois de mars 2007, 60 % des 105 JAP interrogés avaient déjà mis en œuvre une mesure d'aménagement de peine prononcée par le tribunal correctionnel²⁰.

Il existe une seule difficulté technique : les placements sous surveillance électronique nécessitent au préalable une enquête de faisabilité (le bracelet électronique statique suppose que le délinquant dispose d'un logement). Les solutions, toutefois, ne manquent pas. M. Eric Senna, conseiller à la Cour d'appel de Montpellier, a par exemple proposé que le ministère public fasse réaliser une enquête sociale rapide lorsqu'il requiert à l'audience une peine aménagée²¹.

Le rapport de l'IGSJ se montrait lui aussi convaincu de l'intérêt de laisser les tribunaux prononcer les « aménagements de peine ».

Dans le même ordre d'idée, le rapport de l'IGSJ se montrait lui aussi convaincu de l'intérêt de laisser les tribunaux prononcer les « aménagements de peine » :

« Enfin, dans une approche plus novatrice, une amélioration de la procédure avant le jugement pourrait être envisagée. Elle donnerait aux SPIP [services pénitentiaires d'insertion et de probation] intervenant dans le cadre de la permanence d'orientation pénale la mission d'évaluer dès ce stade de la procédure, la faisabilité d'une mesure d'aménagement dans l'éventualité d'une condamnation à une peine d'emprisonnement ferme. Il s'agirait de rassembler dans l'enquête sociale jointe au dossier du tribunal, des éléments concernant tant la situation personnelle du prévenu que les possibilités d'aménagement de peine. Cette réforme de la POP permettrait de gagner en cohérence et en efficacité dans la mise à exécution des peines aménagées. »²²

Une solution alternative, qui mobiliserait moins de moyens humains, serait qu'un JAP réexamine uniquement les cas pour lesquels le placement sous surveillance électronique prononcé à l'audience apparaît impraticable. Il lui serait alors possible de « convertir » le bracelet électronique en une peine d'emprisonnement (d'une durée inférieure) ou en une autre peine (semi-liberté, placement extérieur, etc.).

Dans les deux cas, il s'agit globalement de remplacer, parmi les deux procédures ci-dessous, la première par la seconde :

²⁰ Rapport n° 143 (2008-2009) de M. Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 17 décembre 2008, page 142.

²¹ Une solution du même type avait été proposée par le député Jean-Luc Warsmann en 2003. Voir son rapport intitulé *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison : rapport de la mission parlementaire auprès de Dominique Perben, garde des sceaux*, Paris : Ministère de la Justice, 2003, page 47.

²² Inspection générale des services judiciaires, *Évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, Paris : Ministère de la Justice, mars 2009, page 50.

Jugement → JAP (→ Parquet → JAP²³) → SPIP → JAP (→ Parquet²⁴) → Exécution

Jugement → Exécution

Si la suppression de la procédure d'aménagement des peines de prison par les JAP paraît en tout point désirable, elle aurait toutefois l'inconvénient de priver l'administration pénitentiaire de son principal outil de régulation des flux. De fait, étant donné le sous-dimensionnement des prisons décrit plus haut, on pourrait craindre qu'un nombre encore important de peines reste inexécuté si les tribunaux ne recouraient pas suffisamment aux peines alternatives à l'incarcération.

Une solution temporaire doit donc être trouvée, en attendant de disposer d'un parc carcéral d'une dimension qui permette d'éviter d'adapter les décisions de justice aux contingences immobilières.

Une solution temporaire doit donc être trouvée, en attendant de disposer d'un parc carcéral d'une dimension qui permette d'éviter d'adapter les décisions de justice aux contingences immobilières. L'analyse ci-dessous montre que la moins mauvaise réponse serait de remplacer aussi souvent que possible les peines de prison de moins de 6 mois par des sanctions alternatives.

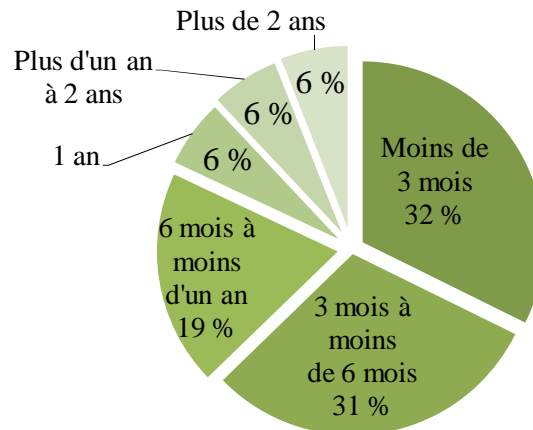
Il ne s'agirait pas, comme dans le cas belge ou allemand, de supprimer les peines de moins de six mois de prison, car une telle mesure aurait le défaut d'être irréversible. Il s'agit pour le Garde des Sceaux, dans le cadre des pouvoirs qu'il détient en matière d'orientation et d'harmonisation de la politique pénale, de donner des directives aux Parquets pour que les procureurs ne requièrent plus, sauf exception, de peines de moins de six mois de prison ferme à l'audience, et qu'ils mettent en avant les peines alternatives à l'incarcération en remplacement des très courtes peines de prison.

Examinons l'impact d'une telle solution avant d'en voir les avantages. Pour ce faire, il convient de connaître le nombre de peines de prison ferme de moins de six mois prononcées chaque année.

²³ « 25 % environ des extraits sont renvoyés au Parquet sans aménagement, le plus souvent pour défaut de réponse aux convocations. Le Parquet procède alors à l'exécution de la peine en la forme ordinaire. Il apparaît cependant (...) que les recherches par le Parquet peuvent conduire à une nouvelle saisine du JAP en cas de découverte de l'adresse de la personne condamnée et d'une situation personnelle, familiale ou professionnelle rendant envisageable un aménagement ». *Ibid.*, page 19.

²⁴ En cas de refus d'aménagement, l'exécution de la peine de prison ferme est réalisée par le Parquet.

Décomposition des peines de prison ferme prononcées en 2006 selon leur quantum



Source : Annuaire statistique de la Justice, édition 2008

Si l'on applique la proportion constatée ci-dessus, en 2006, au nombre de peines prononcées en 2007, on obtient un nombre annuel de peines prononcées inférieures à 6 mois d'environ 82 000.

Au-delà de la coïncidence (ce chiffre correspondant au stock de peines non exécutées), on peut noter que ces 82 000 peines de moins de 6 mois requièrent, toujours selon les hypothèses de travail exposées plus haut, un minimum de 17 000 places de prison pour être exécutées dans l'année. Tout au long de l'année, seules 9 000 places de prison sont consacrées aux condamnés à moins de 6 mois de prison, ce qui contraint l'administration pénitentiaire à aménager ou à ne pas exécuter ces courtes peines.

Dans l'hypothèse où plus aucune peine de prison de moins de 6 mois ne serait prononcée, le gain obtenu ne serait donc pas seulement la bonne exécution de toutes les peines prononcées, mais aussi un gain minimal et immédiat de 9 000 places de prison.

Même si un certain nombre de peines de prison ferme de moins de 6 mois continuent d'être prononcées par les juridictions, l'effet global devrait être inchangé dans la mesure où ces jugements seront compensés par le remplacement d'une partie des peines actuellement comprises entre 6 mois et 1 an (environ 32 000) par des sanctions alternatives. En effet, bon nombre de juges n'hésitent pas à prononcer des peines allant jusqu'à un an de prison parce qu'ils savent qu'elle a vocation à être « aménagée ». Mais si l'incarcération devient certaine, le choix d'une sanction alternative s'imposera à beaucoup.

C'est pourquoi des directives visant à éviter provisoirement le prononcé de peines de 6 mois de prison devraient permettre une exécution de la totalité des peines prononcées – dès lors, bien

Bon nombre de juges n'hésitent pas à prononcer des peines allant jusqu'à un an de prison parce qu'ils savent qu'elle a vocation à être « aménagée ».

entendu, que l'administration pénitentiaire sera dotée d'un nombre nettement plus élevé de bracelets électroniques.

Plus efficace, car elle permet une exécution des peines plus rapide et réserve les sanctions alternatives aux condamnés les moins dangereux, une telle solution serait également plus respectueuse des jugements des tribunaux, ainsi que des victimes et des citoyens. Elle aurait enfin l'avantage de replacer les JAP sur leur cœur de métier, à savoir le suivi de l'exécution de la peine prononcée par le tribunal, ce qui est particulièrement nécessaire pour assurer l'efficacité des mesures alternatives à l'incarcération.

3. Renforcer l'exécution des mesures alternatives à l'emprisonnement, afin de les rendre crédibles et efficaces

Les sanctions alternatives à l'emprisonnement peuvent être efficaces lorsqu'elles sont prononcées à l'encontre de primo-délinquants. La perspective de devoir travailler gratuitement pour la communauté pendant plusieurs semaines ou de ne pas pouvoir quitter son domicile en dehors de ses heures de travail ou de formation peut contribuer à faire réfléchir les personnes sujettes à la délinquance routière. La nécessité de payer chaque mois une somme d'argent au Trésor public ou de se voir confisquer certains de ses biens est également susceptible de décourager les voleurs de faible envergure. Enfin, l'interdiction de quitter son domicile le soir et la nuit (vérifiée par un bracelet électronique) peut contribuer à empêcher les petits trafiquants de drogue de poursuivre leurs activités délictueuses.

Toutefois, l'efficacité de ces mesures, comme celle de la peine d'emprisonnement, dépend de la réalité de leur exécution. Si ces mesures sont peu ou pas exécutées, elles ne peuvent avoir d'effet dissuasif ou neutralisant. Or l'amende et le travail d'intérêt général (TIG) étaient au début des années 2000 des sanctions rarement exécutées. Seules 4 amendes délictuelles sur 10 prononcées en 2002 avaient été recouvrées au 31 décembre de la même année – et elles ne représentaient que 22 % du montant total dû²⁵. Cinq ans plus tard, en 2007, le taux de recouvrement de l'ensemble des amendes prononcées par ordonnance pénale ou par jugement correctionnel ne dépassait toujours pas les 50 %. Quant au travail d'intérêt général (TIG), les délais d'exécution en 2003 étaient en moyenne supérieurs à un an, beaucoup d'entre eux n'étant toujours pas réalisés après le délai légal de 18 mois²⁶.

Le défaut d'exécution de ces deux mesures – l'amende et le TIG – a fait l'objet de diagnostics précis²⁷ et de réformes de bon

L'amende et le travail d'intérêt général (TIG) étaient au début des années 2000 des sanctions rarement exécutées.

²⁵ Warsmann, Jean-Luc, *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison : rapport de la mission parlementaire auprès de Dominique Perben, garde des sceaux*, Paris : Ministère de la Justice, 2003, page 18.

²⁶ *Ibid.*, page 19.

²⁷ Voir Warsmann, Jean-Luc, *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison : rapport de la mission*

Si les juges recourent peu à ces deux types de sanctions, c'est au moins en partie parce qu'ils sont sceptiques, à juste titre, sur leur réalité pratique.

sens²⁸. La résolution complète des défauts d'exécution de ces peines constitue une condition nécessaire à leur utilisation. Car si les juges recourent peu à ces deux types de sanctions, c'est au moins en partie parce qu'ils sont sceptiques, à juste titre, sur leur réalité pratique.

L'efficacité de l'exécution d'une mesure de placement sous surveillance électronique tient pour sa part à la qualité et à la rigueur de son suivi. Une fois le bracelet électronique installé, il est crucial de veiller au respect des obligations qui lui sont assorties. Car si le condamné constate qu'il peut enfreindre les règles impunément – par exemple en quittant, sans être inquiété, son domicile aux heures interdites – la mesure perdra de son efficacité.

Le suivi des personnes condamnées à porter un bracelet électronique²⁹ relève de l'administration pénitentiaire (les SPIP) et des juges de l'application des peines (JAP). Or en l'état, il est à craindre que les SPIP et surtout les JAP aient à traiter trop de dossiers pour pouvoir apporter une réponse rapide à chaque fois qu'un condamné manque à ses obligations. Ajoutons également que les JAP, pour être crédibles, doivent être prêts recourir à une échelle de sanction dissuasive et proportionnée, pouvant aller jusqu'à l'incarcération.

parlementaire auprès de Dominique Perben, garde des sceaux, Paris : Ministère de la Justice, 2003, et le *Rapport d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures*, présenté par M. Etienne Blanc en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann, 2007.

²⁸ Voir le chapitre III de la loi n° 2008-644 du 1 juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines, ainsi que les articles 34 et 35 du projet de loi pénitentiaire voté par le Sénat en mars 2009.

²⁹ L'autre chantier majeur, que nous ne ferons qu'évoquer, est de redonner leur crédibilité aux mesures de mise à l'épreuve ou de suivi après la peine de prison que constituent le sursis avec mise à l'épreuve et le suivi socio-judiciaire.

SYNTHESE

Un décompte réalisé par l'Inspection générale des services judiciaires en février 2009 dans l'ensemble des Palais de Justice français a révélé l'existence d'un stock de 127 000 peines de prison fermes non exécutées, dont 82 000 sans motif juridique.

Un tel chiffre ne saurait être sous-estimé. Nos calculs – qui n'ont vocation qu'à offrir un ordre de grandeur – confirment la conclusion de l'IGSJ selon laquelle ce stock « excède largement les capacités actuelles d'absorption de l'administration pénitentiaire » :

- Si l'on devait exécuter prioritairement et immédiatement les 7 500 peines supérieures à un an de prison, 7 500 places supplémentaires à court terme devraient être trouvées.
- Si l'on devait exécuter en 12 mois les 74 500 peines inférieures ou égales à un an, environ 10 000 places de prison supplémentaires seraient nécessaires pendant un an (une place libre permettant d'accueillir dans l'année 4 personnes purgeant 3 mois de prison).

Autrement dit, l'essentiel des 82 000 peines de prison non exécutées s'explique par le sous-dimensionnement du parc carcéral français.

Ce manque chronique de places de détention ne date pas d'hier, pas plus que l'inexécution des peines qu'il provoque. Parmi les peines prononcées en 2001, près d'une sur deux n'avait toujours pas été mise à exécution 18 mois après son prononcé. C'est uniquement par le biais des grâces et amnisties que les pouvoirs publics parvenaient à contenir la surpopulation carcérale et limiter l'accumulation d'un stock de peines inexécutées.

Mais depuis que le président de la République a décidé à juste titre de ne plus recourir aux grâces généralisées, il apparaît clairement que le nombre de 64 000 places de prison disponibles en 2012 sera encore largement insuffisant pour mettre à exécution les peines prononcées par les tribunaux – et ce, même en l'absence de peines plancher, qui ne représentent à ce jour qu'un facteur mineur de la hausse du nombre de détenus (2,5 %).

Pour contourner le problème à court terme, le gouvernement mise sur la procédure invitant les juges de l'application des peines à aménager les peines de prison ferme de courte durée avant même qu'elles ne soient mises à exécution.

Au-delà des effets pervers d'une telle mesure, le rapport de l'IGSJ montre bien que cette orientation est contre-productive : le nombre de peines inférieures à un an est tellement élevé que la procédure – complexe – d'aménagement *ab initio* de ces peines par le JAP est un facteur essentiel d'allongement des délais d'exécution des peines, et donc de l'inexécution d'une bonne partie d'entre elles. Elle mobilise de surcroît de nombreux JAP sans

L'essentiel des 82 000 peines de prison non exécutées s'explique par le sous-dimensionnement du parc carcéral français.

valeur ajoutée, puisqu'ils ne font que rejuger dans des conditions sommaires un cas qui l'a déjà été – juste avant – par un tribunal.

En attendant une remise à niveau indispensable du parc carcéral, la seule solution à court terme est en réalité d'inviter les procureurs, par voie de circulaire, à requérir des peines alternatives à l'incarcération plutôt que des peines de prison inférieures à 6 mois.

**Suppression totale
de la procédure
d'aménagement *ab
initio* des peines de
prison déjà
prononcées.**

D'après nos calculs, une telle mesure suffirait à gérer les flux carcéraux et permettrait d'exécuter les peines de façon plus rapide et effective grâce à la suppression totale de la procédure d'aménagement *ab initio* des peines de prison déjà prononcées. Elle permettrait également de replacer les JAP sur leur cœur de métier, à savoir veiller à la bonne exécution des peines prononcées, ce qui est indispensable pour crédibiliser les sanctions alternatives comme le travail d'intérêt général ou le bracelet électronique.

ANNEXE 1 : L'INDISPENSABLE MODERNISATION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Le stock de 127 000 peines non exécutées est en partie lié à l'archaïsme de certaines règles et procédures du Ministère de la Justice. L'essentiel est décrit dans le rapport de l'IGSJ, mais on peut mentionner les éléments principaux :

1. Un manque de suivi de l'exécution des peines

✓ **Personne n'est vraiment responsable de la bonne exécution des peines**

Pour qu'un travail soit effectué dans des délais raisonnables, il est impératif, dans toute organisation de taille importante, de faire en sorte que certaines personnes en soient responsables. Celles-ci, parce qu'elles ont des comptes à rendre sur la bonne exécution du travail, veillent à respecter les délais et à remédier à tout retard constaté.

Dans le cas de l'exécution des peines, il n'existe pas de responsabilité de ce type. L'IGSJ mentionne « une culture de service à construire au siège et une culture gestionnaire à renforcer au Parquet ». Qu'est-ce que cela signifie ?

Le premier problème est le manque de concertation entre les magistrats du Parquet et les magistrats du siège, alors que la décision de justice à exécuter passe des uns aux autres.

Ensuite, au sein de la magistrature du siège, il n'existe généralement pas de magistrat responsable du service pénal dans son ensemble, ce qui entraîne un cloisonnement entre le service correctionnel et le service d'application des peines, ce qui est bien entendu préjudiciable à la fluidité de la transmission des dossiers.

Enfin, il arrive qu'aucun fonctionnaire (greffe) n'assure la gestion de l'ensemble du service pénal. Conséquence : « une réflexion et des interventions segmentées sur le processus pénal qui interdit toute vision globale et efficiente » (page 35).

✓ **Des procédures sans outil de pilotage ni dématérialisation**

L'archaïsme du Ministère de la Justice est manifeste par la procédure de comptage qui a abouti au chiffre de 127 000 peines en attente d'exécution. Dans une organisation moderne, on pourrait s'attendre à ce qu'une donnée aussi importante puisse être extraite en quelques secondes d'une base informatique contenant l'ensemble des peines en attente d'exécution ainsi que leurs caractéristiques (date de prononcé, quantum, position dans la procédure, etc.).

**Il n'existe
généralement pas
de magistrat
responsable du
service pénal dans
son ensemble.**

En réalité, le comptage des stocks a nécessité « dans la plupart des cas, un comptage manuel du stock physique, en raison soit de l'absence d'application informatique sur certains segments de la chaîne de l'exécution, soit de l'impossibilité de procéder aux requêtes adéquates sur les applications existantes, soit encore de la fiabilité insuffisante des saisies opérées dans celles-ci » (page 25).

Faute d'outil adapté, aucun pilotage de l'exécution des peines n'est réalisé, via des tableaux de bord permettant d'alerter le gestionnaire du retard pris à un point ou à un autre de la procédure. Sans surprise, l'IGSJ demande la définition « au niveau central des outils de pilotage mensuels offrant aux juridictions une visibilité sur les stocks et les flux des condamnations par types et quantum de peines ».

On pourrait mentionner encore de nombreux dysfonctionnements : le système d'information du Ministère (Cassiopée) n'est pas interconnecté avec les autres acteurs de la chaîne pénale (gendarmerie, police, casier judiciaire, trésor public, huissiers, JAP et SPIP, administration pénitentiaire). Et il n'existe aucune cartographie des places disponibles en détention (mise à jour chaque mois et disponible sur l'intranet), alors même qu'un tel outil existe pour les places en peines « aménagées ».

Il est par conséquent indispensable de disposer dans les meilleurs délais d'un « dossier judiciaire unique » totalement dématérialisé.

Il est par conséquent indispensable de disposer dans les meilleurs délais d'un « dossier judiciaire unique » totalement dématérialisé.

2. Des règles et procédures inadaptées pour répondre au problème des 45 000 décisions de justice à signifier au condamné

✓ Des huissiers de justice peu réactifs

Lorsque le jugement a été prononcé en l'absence du condamné, la peine ne peut être exécutée tant que la décision n'a pas été « signifiée » à l'intéressé, ce qui implique en pratique l'intervention d'un huissier de Justice.

Au-delà des dysfonctionnements relatifs à la transmission des dossiers aux huissiers (absence de dématérialisation des dossiers, etc.) ou des retards liés à la complexité des procédures de signification, plusieurs rapports parlementaires ont relevé la faible « diligence » des huissiers. Autrement dit, ils mettent un temps excessif à signifier les décisions à l'intéressé.

Un progrès a toutefois eu lieu en 2008 : par le vote de la loi « créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines », les députés ont instauré un délai légal dans lequel les huissiers doivent signifier les décisions (45 jours).

✓ **Une faible incitation pour les mis en cause à être présents lors de leur procès**

En amont, la réponse la plus adaptée est de réduire le nombre de cas dans lesquels le condamné est absent lors de son procès. Non seulement cette absence conduit à mobiliser des moyens administratifs importants pour permettre au condamné, généralement en fuite, d'exercer son droit d'appel, mais elle est la cause directe de l'inexécution de près de 45 000 peines (« non signifiées »).

Il n'existait, jusqu'en 2008, aucune sanction pour les personnes absentes sans motif le jour de leur procès.

Malgré cela, il n'existait, jusqu'en 2008, aucune sanction pour les personnes absentes sans motif le jour de leur procès ! La loi « créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines » a instauré une majoration du « droit de procédure » de 90 euros pour répondre à ce vide juridique. Mais on peut estimer qu'une somme aussi faible n'aura pas grande efficacité (le bénéfice escompté par le condamné étant bien supérieur, puisqu'il a de grandes chances de ne pas purger sa peine).

DERNIÈRES PARUTIONS

N°1 Réformer la procédure pénale : Audition devant la Commission Léger

par Stéphane Maitre, *avocat au barreau de Paris*

N°2 Le projet de loi pénitentiaire : Une dangereuse révolution

par Xavier Bebin, *criminologue, délégué général de l'Institut pour la Justice* et
Stéphane Maitre, *avocat au barreau de Paris*

N°3 Récidive et dangerosité : La rétention de sûreté, et après ?

par Xavier Bebin, *criminologue, délégué général de l'Institut pour la Justice*,
Stéphane Maitre, *avocat au barreau de Paris* et
Jean-Pierre Bouchard, *psychologue et criminologue*

N°4 Humanisme, dignité de la personne et droits des détenus

par Stamatios Tzitzis, *philosophe, directeur adjoint de l'Institut de Criminologie de Paris*

N°5 Le crime incestueux : Une spécificité à identifier et à reconnaître

par Xavier Bebin, *criminologue, délégué général de l'Institut pour la Justice*

**N°6 Proposition de réforme de l'expertise psychiatrique et de l'expertise
psychologique judiciaires**

par Jean-Pierre Bouchard, *psychologue et criminologue*

**N°7 L'inexécution des peines de prison : Pourquoi tant de peines inexécutées ?
Quelles solutions ?**

par Xavier Bebin, *criminologue, délégué général de l'Institut pour la Justice*

N°8 Le coût du crime et de la délinquance

par Jacques Bichot, *économiste, professeur émérite de l'Université Lyon III Jean Moulin*

N°9 Dissuasion, justice et communication pénale

par Maurice Cusson, *criminologue, Professeur à l'Ecole de criminologie de l'université de Montréal*

À PARAÎTRE

N°10 La peine et son application : une justice aux deux visages ?

Actes du colloque du 8 octobre 2009 à l'Assemblée nationale

Les études et analyses de l'Institut pour la Justice, réalisées par des experts du champ pénal, ont vocation à éclairer le débat public sur les enjeux relatifs à la Justice pénale.

Les opinions exprimées dans ces études sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'association.

Contacts :

+ 33 (0)1 70 38 24 07

Email : publications@institutpoumlajustice.com

Retrouvez l'ensemble des publications de l'Institut pour la Justice sur le site www.publications-justice.fr