



Synthèse

La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire

Christian MOUHANNA
Chargé de recherche CNRS - CESDIP

Avec la collaboration de

**Josephine Bastard,
Patricia Benech Le Roux,
Benoit Gauthier,
Veronique Le Goaziou,**

Juin 2011

Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales

Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Cette recherche vise à mieux appréhender un thème relativement peu abordé dans le champ de la sociologie des institutions pénales, celui des relations entre institution judiciaire et monde pénitentiaire. L'investissement limité des sciences sociales sur ce thème s'explique aisément : du point de vue légal et institutionnel, les services pénitentiaires, qu'ils relèvent du milieu ouvert ou du milieu fermé, sont considérés comme des exécutants, soumis aux ordres des magistrats. Les décisions de ces derniers faisant autorité, il serait « naturel » que les personnels relevant de l'administration pénitentiaire les appliquent sans états d'âme. Les évolutions qu'ont connues aussi bien les tribunaux que les établissements pénitentiaires ont profondément modifié cette perception. Aujourd'hui, de plus en plus de juges et de parquetiers, et de plus en plus de responsables hiérarchiques, se disent préoccupés par la nature des interactions avec les différents services pénitentiaires. A tous les échelons, nationaux, régionaux ou locaux, des passerelles ont été mises en place pour organiser la coopération entre les différents acteurs. Cela ne signifie pas que ces relations se déroulent sans aucune difficulté. Mais, dans un contexte où les moyens humains et matériels se raréfient, et où les responsabilités des uns et des autres sont recherchées quant aux modalités d'exécution des peines, il devient impossible pour les magistrats, ou au moins pour une partie d'entre eux, de se désintéresser de l'exécution des mesures décidées en amont.

Pour leur part, les personnels de l'administration pénitentiaire, habitués à gérer leurs affaires sans trop d'interventions extérieures, doivent apprendre à fonctionner avec une présence plus marquée des magistrats, du moins dans certains domaines. Cette question revêt un caractère particulièrement aigu quand on observe que l'AP mène depuis des années un travail de fond afin d'accentuer l'autonomie de ses services vis-à-vis des juridictions. Petit à petit, elle est parvenue à faire passer des textes et des réformes qui ont cherché à libérer ceux-ci du pouvoir des juges, notamment en créant une organisation et une hiérarchie des services d'insertion et de probation indépendante des juges de l'application des peines (JAP), qui les géraient autrefois. Malgré cette autonomie institutionnelle, l'interdépendance fonctionnelle entre JAP et conseiller d'insertion rend indispensable des échanges, rendus plus complexes du fait de cette double tutelle de fait.

Un problème crucial : l'exécution des peines

Suite à plusieurs faits divers qui ont fortement marqué les esprits, la demande sociale de sécurité, relayée par le personnel politique, a débouché sur une préoccupation largement partagée en matière d'exécution des peines et qui s'est traduite par la multiplication des textes en ce domaine. Il en résulte une sensibilité accrue des autorités à une mise en œuvre effective de toutes les peines prononcées. Ce souci croissant vis-à-vis de l'exécution s'affirme dans un contexte où le développement des procédures rapides et celui d'une exigence accrue de sévérité poussent à davantage sanctionner. Le nombre de jugements¹ et de condamnations a augmenté, et notamment celles « gérées » par l'Administration Pénitentiaire, que ce soit en milieu ouvert ou en milieu fermé. Entre 1999 et 2009, le nombre de personnes suivies par les SPIP passe ainsi de 135 020 à 168 671². Le nombre de personnes sous écrou a crû de 47 837 en 2001 à 66 089 en 2010. l'accroissement du nombre de personnes incarcérées est depuis longtemps un sujet de préoccupation important. Malgré des programmes de construction de

¹ 405 272 jugements en tribunal correctionnel en 1999, 543 715 en 2009 (Source DACG OBSERVATOIRE

DE LA JUSTICE PENALE- Chiffres nationaux 1999 – 2009)

² Source : DAP- Direction de l'Administration Pénitentiaire

nouvelles prisons³, les taux d'occupation restent très élevés. Le « surencombrement », c'est-à-dire un nombre de détenus supérieur au nombre de places disponibles, devient structurel dans beaucoup de sites.

A cela s'ajoute, dans les maisons d'arrêt, la question toujours présente des prévenus en attente de jugement. Certes, le nombre de prévenus dans les établissements a nettement baissé : de 24 027 en 1999 à 17 058 en 2009. Mais cette population reste relativement importante en proportion dans certaines maisons d'arrêt -plus de 30% des détenus. Et, outre la question du nombre, il faut souligner que celle-ci pose des problèmes tout à fait particulier à l'AP. De par leur statut, les personnes en détention provisoire sont difficiles à gérer parce que leur avenir n'est par essence pas prévisible.

Concernant les condamnés, l'accent mis par la Chancellerie sur l'exécution des peines et son inscription dans les critères de performance du Ministère ont débouché sur un examen attentif des mesures non exécutées. Cette problématique déjà ancienne⁴ a connu un renouveau ces dernières années, en raison de l'attention portée à l'efficacité de la justice et aux questions de récidive. En matière de peines d'emprisonnement ferme, la non exécution des décisions représente un signe très négatif vis-à-vis de l'opinion publique. En décembre 2008, le cabinet du Garde des Sceaux confie à l'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ) une « évaluation précise » du nombre de jugements de condamnation à des peines de prison en attente d'être ramenés à exécution, avec une recherche des « stocks susceptibles d'être mis à jour »⁵. La Chancellerie s'inquiète du nombre de peines de cette nature à exécuter si la pression s'exerçait plus fortement en ce sens. Pour sa part, la DAP entrevoit avec inquiétude ce processus : les capacités de ses maisons d'arrêt ne lui permettent pas de répondre à une telle exigence. Car l'essentiel des peines concernées est d'une durée inférieure à 1 an. En effet, l'IGSJ estime que le stock de peines d'emprisonnement non exécutées est composé à plus de 67% de peines inférieures à 6 mois, et à plus de 86% de peines inférieures à 1 an.

Il existe une alternative à l'incarcération. Un nombre croissant de personnes sous écrou effectuent désormais leur peine sous un régime « hors prison ». Les « aménagements de peine » permettent aux condamnés d'exécuter celle-ci sous des régimes différents. Les principaux aménagements sont la semi-liberté, le placement extérieur -dans des chantiers encadrés par exemple-, et le bracelet électronique. Dans ce dernier cas, les personnes effectuent leur peine chez eux, le bracelet offrant la possibilité de contrôler qu'ils ne sortent pas de leur lieu d'affectation hors des heures autorisées. La libération conditionnelle -LC- représente également une alternative au prolongement de l'incarcération. Toutes ces mesures élargissent les champs d'action des magistrats et des personnels pénitentiaires. En effet, elles les sortent de l'alternative prison-sortie sans contrainte. Les aménagements de peine notamment instaurent un régime de contrôle plus ou moins fort en dehors des établissements. Les économies budgétaires qui accompagnent le développement de ces aménagements ne sont pas le moindre de leur avantage. Ils apportent une solution à l'équation complexe que génère l'accroissement des condamnations lié au manque de places de prison. L'examen de l'évolution du nombre de peines aménagées révèle que celles-ci rencontrent un réel succès

³ Programme 4000 lancé en 1996, achevé en 2005 ; décision de reconstruction de 5 maisons d'arrêt lancée en 1999 ; programme 13 200 lancé en 2002.

⁴ Voir Philippe Robert et alii, *Les comptes du crime, les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, Sycomore, 1985 ; 2e édition refondue, Paris, l'Harmattan, 1994

⁵ Inspection générale des services judiciaires, *Evaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, Rapport, Ministère de la Justice, mars 2009.

Méthodologie

La recherche présentée dans ce rapport confronte les textes aux pratiques des acteurs. A côté d'une analyse de type juridique qui pourrait relever les éventuelles incohérences ou oppositions dans la production législative ou réglementaire, nous observons leur traduction concrète non seulement pour chacun des acteurs intéressés, parquetier, juge ou membres des services pénitentiaires, mais également pour le collectif. En effet, la sociologie appliquée au droit montre depuis longtemps les effets inattendus, ou effets pervers, qui peuvent résulter de la mise en application de certains textes. Dans notre cas, il a été fait délibérément appel à la sociologie des organisations, en accord avec les commanditaires de la recherche. Car les demandeurs visaient une analyse de la confrontation entre les acteurs et entre les logiques rationnelles, mais parfois concurrentes ou divergentes, que porte chacun d'entre eux. Le monde judiciaire et l'administration pénitentiaire, s'ils relèvent du même ministère, sont en effet traversés par des objectifs, des stratégies, des contraintes qui sont différentes. Le fait d'être sous la tutelle d'une seule autorité, la Chancellerie, n'a pas suffi pour surmonter toutes les difficultés de coordination entre les deux entités, puisque, à maints égards, les attentes qu'exprime le ministère envers chacune d'entre elles génère des tensions structurelles. Comme cela a déjà été signalé, ces deux entités ont vécu longtemps en s'ignorant largement et ce n'est que récemment que l'on a pu assister à l'établissement de liens plus étroits. L'approche « par le bas », par le terrain et via les acteurs qui composent cet ensemble permet de « mettre à plat » ces échanges en les replaçant dans toute leur complexité, c'est-à-dire en intégrant toutes les contraintes avec lesquelles chacun d'entre eux doit agir.

L'analyse des relations entre les magistrats et les membres des établissements pénitentiaires que nous présentons s'appuie donc sur des entretiens et des observations menées avec les personnes qui sont directement confrontées aux questions qui nous intéressent. Une telle méthode évite les idées reçues et les caricatures puisqu'elle consiste à partir de leur vision des thématiques abordées. Elle contraint l'interviewer à s'imprégner des idées, opinions et problèmes des interviewés. Les entretiens conduits ont été réalisés en tête-à-tête, de manière anonyme et confidentielle. Cette position, « extérieure » aux deux entités concernées, a permis aux enquêteurs de mettre en confiance leurs interlocuteurs et d'obtenir des informations inédites. Le fait de s'intéresser, outre les magistrats et différents directeurs des services pénitentiaires, aux greffiers et fonctionnaires pénitentiaires, a débouché sur l'obtention d'éléments très opérationnels qui offrent des bases solides à l'analyse. Enfin, les observations *in vivo* et *in situ*, réalisées sur plusieurs sites et à différentes reprises, a renforcé les analyses, notamment sur tout ce qui concerne les interactions entre acteurs.

Le souci de construire un raisonnement susceptible d'être généralisé nous a conduit à mener ces opérations dans six ressorts de TGI comprenant une maison d'arrêt. Sur chacun de ces sites ont été rencontrés les magistrats du parquet –procureur, vice-procureur ou substituts chargés de l'exécution des peines- et du siège –JAP, JLD et juges d'instruction- ainsi que les greffiers ou fonctionnaires du tribunal. Du côté de l'AP, les chefs d'établissements, certains de leurs adjoints, des officiers, les personnels du greffe, les DSPIP, DIP et CIP exerçant tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé ont fait l'objet de notre attention. Selon les sites, les avocats, ou les policiers les plus impliqués ont été intégrés à l'échantillon. A l'échelle régionale, 6 DISP sur 10 –9 en métropole plus une pour l'Outre-mer- ont été visitées. Selon les directions, nous avons pu nous entretenir avec le Directeur, l'un de ses adjoints, et/ou des responsables de services, Sécurité Détention ou Gestion de la Détention. Pour ce qui concerne

les Cours d'appel, 7 –sur 22- ont fait l'objet d'un déplacement⁶. Dans chacune, nous avons interrogé des magistrats du parquet général –la plupart du temps le procureur général lui-même- et des membres de la chambre de l'application des peines –un ou plusieurs-.

Un échelon régional très coopérant

A cet échelon, on observe une coopération qui, bien que récente, notamment à travers la généralisation de conférences semestrielles sur les aménagements de peine, se fonde sur le volontarisme des DISP, qui cherchent à mener des politiques dynamiques dans le développement des alternatives à l'incarcération. Toutefois, les DISP conservent une attitude respectueuse, prudente, afin de ne pas heurter leurs interlocuteurs des cours d'appel. En particulier, la question des courtes peines fait partie des thèmes qui ne sont que rarement abordés, malgré l'enjeu fort qu'elle représente. Quant aux magistrats des cours, ils font preuve d'une certaine bienveillance à l'égard des personnels pénitentiaires. Ils reconnaissent aisément leur professionnalisme et insistent spontanément sur les difficultés de leur métier. Ils savent qu'ils doivent faire confiance au DISP pour la gestion des flux de détenus, car ils ne maîtrisent eux-mêmes pas la question et ne disposent pas de l'expertise pour contester les propositions.

Pourtant, malgré le développement indiscutable de cette coopération, celle-ci peine à recevoir une traduction concrète et opérationnelle, parce que les situations locales sont très variables et difficiles à réunir sous une même politique de cour d'appel, et surtout parce que les parquets généraux sont soumis à un système de double contrainte. D'un côté, ils doivent favoriser l'amélioration des conditions de détention –et donc lutter contre le surencombrement- et développer les aménagements de peine. Mais de l'autre, ils reçoivent parallèlement des directives leur enjoignant d'accroître le taux d'exécution des peines. Si des choix sont à faire, c'est de toutes façons sur l'amélioration des conditions de détention que se feront les ajustements, car c'est sur ce thème que les risques d'une sanction sont les moins grands pour eux. Cela ne signifie pas que les parquets généraux sont paralysés, ni qu'ils refusent tout aménagement. Mais on observe qu'ils sont quelque peu désarmés par les injonctions contradictoires auxquelles ils sont soumis et que, du coup, ils hésitent à s'engager dans des politiques tranchées. Tout au plus encouragent-ils, à titre expérimental, des tentatives locales de gestion des problèmes évoqués. Mais ils hésitent à les généraliser et surtout à l'afficher.

Concernant les courtes peines qui constituent une difficulté structurelle pour les DI, on observe également une réticence des magistrats –du parquet comme du siège- à véritablement mener une réflexion poussée pour les remettre en cause. Personne n'est prêt non plus à s'interroger sur les modalités de détention provisoire. Parmi les thèmes également difficiles à aborder, celui du contrôle revêt un aspect intéressant. Alors que s'accroît cette coopération dont on nous parle tant, on sent bien que parallèlement, le rôle de contrôle que peuvent exercer les magistrats du siège et du parquet à l'égard des établissements pénitentiaires devient de plus en plus difficile à exercer.

Malgré le développement réel d'une coopération entre les deux institutions, il subsiste des sujets inabordables lors des débats. Du moins ils n'entrent pas dans les échanges officiels ou officialisés. Tout ce qui touche à la décision du magistrat conserve toujours un caractère

⁶ Il faut noter que la question de la surpopulation et de l'exécution des peines s'avère un problème particulièrement aigu en Outre Mer. Pour des raisons matérielles, il ne nous a pas été possible d'élargir notre champ d'investigation hors métropole. La DISP en charge de ces territoires n'a donc pas été contactée.

sacré, qu'aucun partenaire n'osera attaquer de front, même si les personnels pénitentiaires s'échinent à expliquer qu'une peine exécutée dans de bonnes conditions n'est pas comparable à la même peine exécutée dans de mauvaises, avec la promiscuité et les risques qui naissent du surencombrement. De toutes façons, les magistrats restent les derniers responsables en cas de problème.

Face à ces contradictions, une piste, abordée spontanément par les magistrats de la cour d'appel, y compris et surtout par les procureurs généraux, est celle du *numerus clausus* dans les maisons d'arrêt. Cette idée reviendrait à limiter strictement le nombre de détenus dans un établissement, avec aucune possibilité de dépassement. De manière surprenante, nos interlocuteurs dans les parquets généraux non seulement évoquent spontanément ce *numerus clausus* avec chaleur, en trouvant que c'est une bonne idée, mais en plus ils parlent de sa mise en place concrète, bien qu'expérimentale, dans l'une ou l'autre des juridictions rattachée à leur cour d'appel

Les relations parquets-maisons d'arrêt : la négociation indispensable

Dans toutes les juridictions, quelle que soit leur taille, on retrouve partout un engagement très fort et très affirmé des procureurs en faveur d'une politique où la répression occupe une place essentielle. Mais ces déclarations s'accompagnent de plaidoyers tout aussi convaincus sur la nécessité de développer les aménagements de peine, et sur l'importance de ne pas laisser les prisons dériver vers le surencombrement incontrôlable. Les procureurs, y compris parmi les partisans de la répression, sont aussi sensibles aux arguments avancés en faveur de conditions de détentions plus conformes aux normes internationales et humanitaires. Ils avouent leur embarras devant le manque de clarté des politiques gouvernementales et leur difficulté à défendre ces positions antinomiques devant les opinions publiques. Face à cela, la plupart s'installent dans un entre-deux, où ils décident parfois de mettre à exécution des peines fermes qu'ils participent à aménager ensuite. Dans les plus grands parquets, les différentes sections gèrent chacune l'un des aspects de cette politique en apparence très contradictoire. Dans les autres, les mêmes substituts se trouvent à jouer ces deux rôles, ce qui n'est pas toujours confortable. Le taux de disponibilité dans les maisons d'arrêt n'influe ni sur les réquisitions en audience ni sur la politique de poursuites.

Le renforcement des liens entre parquet et maison d'arrêt doit beaucoup à l'engagement des directeurs contre la suroccupation de leurs établissements et en faveur de meilleures conditions de détention. C'est en se fondant sur la volonté de conserver la dignité des personnes détenues, qui converge avec le souci de gérer le plus sereinement possible leurs personnels et la détention en général, qu'ils sollicitent l'attention des procureurs. Les arguments sont de trois ordres : la dignité et la sécurité de la personne détenue dont doivent se soucier les magistrats garants des libertés ; les risques de désordre public générés par la promiscuité et la difficulté à gérer une maison d'arrêt « débordante » ; les problèmes qu'ils rencontrent envers leurs personnels quand ceux-ci se trouvent condamnés à jouer les « porte-clés » et à courir d'un bout à l'autre d'un bâtiment pour répondre aux demandes des détenus. Ils estiment que les magistrats doivent intégrer dans leurs décisions l'inégalité de traitement qui résulte des conditions dans lesquelles va s'effectuer la peine. En outre, ils reprennent aussi à leur compte les objectifs officiels de la pénitencière, qui n'a pas seulement pour mission de « garder » des personnes, mais de participer à leur réinsertion. Or, le surencombrement, surtout lorsqu'il s'agit de petites peines, les empêche de jouer ce rôle. Il les condamne à une simple fonction de garde qu'ils récuse lorsqu'elle est envisagée de façon univoque. Ils se

trouvent aussi en position d'être condamnés par la justice administrative ou par la justice pénale pour mauvais traitements.

Face à cela, tous les procureurs reconnaissent, ouvertement ou à demi-mot, qu'ils sont sensibles à ces arguments et qu'ils échangent énormément avec les responsables de la maison d'arrêt locale afin de voir comment ajuster leur politique d'exécution. Si nulle part on ne pèse sur la décision de poursuite, en revanche, les délais d'exécution, voire l'exécution elle-même sert incontestablement de variable d'ajustement dans toutes les juridictions, sous des modalités différentes. La coopération est plus ou moins poussée, elle est plus ou moins officialisée, elle se joue avec des acteurs différents, il reste qu'elle existe toujours et qu'elle intègre toujours une dimension de négociation. Cette négociation n'est pas reconnue aisément par les procureurs parce qu'elle touche directement à leur pouvoir et à celui de la justice et des magistrats en général.

Pour les établissements pénitentiaires, une de leurs stratégies est d'influencer les magistrats du parquet en leur fournissant des informations à la fois sur la détention, sur les flux mais aussi sur la personnalité des détenus. A l'image de ce qui se passe à l'échelle des cours d'appel, les maisons d'arrêt parviennent à rendre indispensable leur expertise envers les parquets. Elles disposent d'outils statistiques et d'analyses que n'ont pas les parquets, même les plus importants

Dans ce cadre, les aménagements de peine représentent une réponse qui fait consensus. En effet, les directions des maisons d'arrêt sont absolument toutes très favorables aux aménagements de peine qui pour elles présentent l'avantage de faire sortir des détenus des établissements. Depuis la fin des grâces présidentielles et en raison de l'accroissement des politiques pénales répressives, leur développement représente l'une des seules solutions possibles s'ils veulent éviter un taux d'occupation des établissements jugé explosif et en tous cas non maîtrisable, non gérable, et indigne. Du point de vue du parquet, les aménagements de peine présentent de multiples avantages. Ils relèvent d'une politique fortement encouragée par la Chancellerie, même si elle est peu relayée dans les medias. Ils permettent d'annoncer de fort taux d'exécution sans avoir à trouver des places de milieu fermé. Le PSE surtout s'avère une solution d'une grande souplesse, puisque les « *détenus sont incarcérés chez eux* », pour reprendre une expression utilisée à plusieurs reprises lors des entretiens. Le parquet parvient ainsi à surmonter les contradictions des politiques publiques. Les possibilités d'accroissement du nombre de personnes prises en charge sont importantes, à des coûts budgétaires relativement limités. Les risques liés à la promiscuité y sont nuls.

Cependant, et encore une fois le parquet se heurte là à une nouvelle contradiction, il est impossible de placer tout le monde en aménagement de peine et ce pour plusieurs raisons. La principale tient à la crainte de la récidive et plus généralement à l'effet sur l'opinion publique et les services de police. Liée à cette première crainte, une seconde limite s'impose face à la montée en puissance de ces mesures d'aménagement. Les procureurs redoutent de ne pas avoir assez de personnel pour suivre ces mesures et de se laisser déborder par des flux non maîtrisés aux conséquences potentiellement graves. Une troisième raison est d'ordre technique et sociale. Les conditions de logement de certaines personnes ne permettent pas de mettre en place le bracelet électronique. Quand en plus on a affaire à des SDF ou des gens mal logés, la pertinence du bracelet devient toute relative, voire inexistante. A cela s'ajoute la question des modes d'évaluation des parquets. Les courtes peines ont certes vocation à être aménagées, comme le rappelle d'ailleurs la loi pénitentiaire. Mais elles représentent

l'immense masse des peines fermes non exécutées⁷, donc si les parquets veulent améliorer leurs taux, ils vont devoir forcément s'occuper de cette masse. Les modes d'évaluations et la peur de la non exécution poussent à maintenir un grand nombre de petites peines fermes, y compris non aménagées. Ici s'opposent une vision plus humaniste des responsables des maisons d'arrêt et une vision plus comptable et fondée sur la protection de la société qui est celle dominant dans les parquets

Les JAP : des acteurs qui restent centraux

D'un ressort à l'autre, mais aussi dans un même ressort, les JAP peuvent s'orienter vers une politique d'évitement de la prison, ou au contraire dans une attitude de fermeté et de restrictions par rapport aux demandes des condamnés. Cette plus ou moins grande ouverture concerne toutes les mesures qui sont susceptibles d'alléger la surpopulation pénale. Ils ont la capacité d'accorder –ou non- des aménagements de peine, ils sont aussi maîtres de la politique de permissions de sortie, de fractionnements ou autres conversions. Tant en amont – ou bien au début- de l'incarcération que pendant, le rôle du JAP reste primordial. De sa politique personnelle dépendent non seulement le nombre de personnes incarcérées mais également « l'ambiance générale » au sein de la détention. L'image du JAP « gentil », qui ferait tout pour sortir les détenus de la prison ne résiste pas à l'observation ou à l'analyse. Notre échantillon de sites nous apporte une variété inattendue. A côté de JAP qui s'investissent dans l'aménagement de peine par tous les moyens, d'autres sont très réticents et n'en accordent qu'à des conditions drastiques. S'ils sont indépendants, les JAP ne sont pas imperméables aux exigences de la société et à la logique répressive qui règne dans les tribunaux. Beaucoup d'entre eux hésitent à assumer les risques que représentent certains aménagements. Ils cherchent à acquiescer le maximum de garanties avant d'accepter les demandes.

Les acteurs autour du JAP sont ainsi contraints de faire 'avec', c'est-à-dire de s'adapter aux pratiques de chacun des magistrats auxquels ils ont affaire. Ces acteurs sont à la merci d'un changement de titulaire du poste, qui peut entraîner un bouleversement dans les pratiques et contraindre le parquet et surtout les équipes de la maison d'arrêt –CIP compris- à repenser leur action en fonction de ces politiques différentes pour chaque JAP. Quand, au contraire, les JAP résistent et veulent imposer une politique restrictive, les équipes de direction des maisons d'arrêt sont très gênées et ennuyées, tant ils ont besoin d'une politique d'aménagements pour maintenir leurs établissements à flot. Pour tenter de contrecarrer ces obstacles ou obstructions, ils vont utiliser, comme vis-à-vis des procureurs, des arguments de divers registres : aspect humaniste et état pitoyable des prisons ; connaissance fine du détenu afin d'apporter des garanties au JAP réticent aux aménagement parce que trop « frileux » ; arguments d'équité en expliquant comment le détenu exécute et/ou subit sa peine ; arguments d'ordre juridique aussi, en rappelant les exigences du législateur en matière d'aménagement. Pourtant, face aux JAP, les directeurs sont moins diserts et moins à l'aise qu'avec le parquet. Ils savent combien les magistrats du siège sont jaloux de leur indépendance et combien toute tentative trop appuyée de leur part peut conduire à l'effet inverse de celui recherché.

L'exigence nationale d'une augmentation des aménagements de peine et la situation de surencombrement structurel des maisons d'arrêt débouchent sur un surcroît d'activité pour des JAP déjà fortement sollicités. Il en résulte une forte pression pour que s'accroisse le

⁷ Voir les chiffres avancés dans le rapport de l'IGSJ, Cf supra.

nombre de décisions prises. Mais la majorité de ces juges veut à tout prix éviter de se laisser enfermer dans une « automatisation » des décisions, avec des barèmes d'aménagements systématiquement appliqués. Ils défendent tous la nécessité d'une adaptation nécessaire à la personnalité de chaque individu, rejoignant en cela les préoccupations des directions des établissements. D'après eux, l'un des risques inhérents aux lois qui ont concerné l'application des peines ces dernières années est justement de « glisser » vers une attribution quasi systématique d'aménagements qui se feraient sans examen suffisamment approfondi de la situation de la personne concernée. Ils refusent également de céder à la facilité que représentent les aménagements quasi automatiques parce qu'ils savent qu'en cas de problèmes, ils devront endosser la responsabilité de la décision, même si celle-ci s'est faite dans un contexte de traitement qui leur échappe en partie.

Lorsque l'on examine la position qu'occupent ces mêmes JAP au sein du tribunal, auprès de leurs collègues du siège, on est au contraire frappé du poids relativement faible qu'ils y représentent. Ceci est d'autant plus surprenant quand on sait que la plupart des JAP participent aux audiences correctionnelles en tant qu'assesseur. Le complexe d'infériorité de ces juges vis-à-vis de leurs collègues s'ancre à la fois dans une tradition historique et dans un contexte organisationnel qui perdure. Le plus surprenant est que la présence d'un JAP parmi les assesseurs ne modifie pas vraiment en profondeur le mode de fonctionnement de l'audience correctionnelle. Les aménagements qui y sont décidés restent l'exception.

Cette recherche examine aussi les difficultés auxquelles se heurtent les CIP dans leurs relations avec les JAP et leurs hiérarchies, les tensions internes à l'administration pénitentiaire, entre les objectifs du milieu ouvert et ceux du milieu fermé. Elle souligne aussi le rôle essentiel des différents services de greffe qui, au quotidien, mettent de l'huile dans les rouages. De tout cela, il résulte l'impression de systèmes humains éminemment complexes, où finalement la plupart des acteurs subissent plus qu'ils ne maîtrisent les situations dans lesquelles ils sont placés. Néanmoins, certaines expériences locales, examinées de près, montrent qu'il leur est possible de reprendre la main, à condition de s'engager dans une politique volontariste et réaliste de gestion de la détention, qui s'affranchisse des pesanteurs médiatiques et qui fait des modalités concrètes d'exécution le fondement de cette politique.