

LA COORDINATION DES POLITIQUES JUDICIAIRES ET PENITENTIAIRES

Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire

Christian MOUHANNA
Chargé de Recherche CNRS-CESDIP

Juin 2011

Recherche réalisée avec le soutien de la mission de recherche droit et justice

LA COORDINATION DES POLITIQUES JUDICIAIRES ET PENITENTIAIRES

Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire

Christian Mouhanna

Chargé de recherche au CNRS- CESDIP
Centre de Recherches Sociologiques
sur le Droit et les Institutions Pénales

Avec la collaboration de
Josephine Bastard,
Patricia Benech Le Roux,
Benoit Gauthier,
Veronique Le Goaziou,

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice (convention n° 29.05.20.01). Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui nous ont apporté leur appui pour la réalisation de cette recherche, tant à la DACG qu'à la DAP, dans les cours d'appel ou les juridictions. Nos remerciements s'adressent en particulier à M. Beynel, Mme Kensey et M. Brillet de la DAP, ainsi qu'à MM. Garriond et Lenoel, de la Mission de recherche Droit et Justice.

Nous exprimons aussi toute notre reconnaissance aux différentes personnes qui ont joué le jeu et qui ont accepté de répondre à nos questions, lors d'entretiens assez longs : présidents et juges, procureurs et substituts, greffiers et fonctionnaires des tribunaux, directeurs d'établissements, responsables et personnels des SPIP, officiers et greffiers des maison d'arrêt. C'est sur leurs témoignages que se fondent les analyses présentées ici. Ils sont ici fidèlement rapportés, sous forme d'extraits, dans le style oral qui a été celui de nos échanges.

AVANT PROPOS

L'idée de cette recherche est née de la rencontre de préoccupations ressenties par des acteurs qui pourtant ne partageaient pas *a priori* les mêmes attentes. Les profondes modifications qu'ont vécus tant les tribunaux de grande instance que les services pénitentiaires, sur une période relativement brève, ont quelque peu brouillé les repères traditionnels et les habitudes de travail. Y compris les personnes qui ont pu exercer dans les deux institutions, judiciaire et pénitentiaire, peinaient à mesurer toutes les conséquences nées de ces changements. C'est ce contexte qui a conduit certains de ces acteurs à envisager une recherche afin de tirer un bilan de ces transformations, même si celui-ci reste forcément provisoire et ponctuel puisque de nouveaux textes de loi sont récemment venus modifier à nouveau les règles du jeu.

Ce souci de mieux appréhender le nouveau système pénal généré par les multiples évolutions, législatives, organisationnelles, conceptuelles, qui ont touché les établissements pénitentiaires et celles qui ont en parallèle marqué les TGI, a convergé avec nos propres attentes. En effet, depuis plus de quinze ans, nos travaux ont tour à tour abordé les relations police-justice, l'impact des nouveaux modes de management sur les tribunaux, les politiques pénales, ainsi que les effets du traitement en temps réel sur les juridictions pénales. Par ailleurs, nous avons déjà à deux reprises abordé le thème de l'exécution des peines dans nos recherches. C'est donc avec une grande satisfaction que nous avons reçu cette proposition d'étudier les relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire. Ce travail vient compléter les recherches que nous avons menées auparavant sur l'ensemble que ce que l'on appelle communément et souvent maladroitement la chaîne pénale.

Les résultats présentés ici résultent des travaux de terrain qui ont été conduit dans le cadre de cette recherche, mais ils s'appuient également sur les éléments issus de ces investigations antérieures. En particulier, les premiers échanges que nous avons eus avec les promoteurs de la présente recherche avaient conduit à envisager d'intégrer les acteurs policiers et gendarmes dans le système étudié.

L'existence de nos travaux antérieurs sur les modes de coopération entre OPJ (Officiers de Police Judiciaire) et magistrats, notamment dans le cadre du TTR, ainsi que les premiers entretiens réalisés sur le terrain nous ont montré que le savoir disponible sur cette partie « amont » de la chaîne pénale était suffisant et toujours valable. En revanche, bien peu d'éléments étaient disponibles sur l'aval, c'est-à-dire sur l'ensemble des interactions entre le monde judiciaire et l'administration pénitentiaire. C'est donc sur ce second point qu'ont porté tous nos efforts en termes de travaux de terrain. Ceci n'exclut pas une vision plus large, intégrant l'aspect policier, qui est présent dans l'analyse, la plupart du temps, en faisant référence à ces travaux antérieurs. Mais le cœur de la présente recherche concerne bien les interactions entre le monde judiciaire, pris dans son acception la plus large, et l'ensemble de l'administration pénitentiaire, milieu ouvert comme milieu fermé. On pourra regretter que certains points particuliers relatifs à tel ou tel acteur soient examinés un peu rapidement. Faute de place, faute de temps, nous n'avons pas exploré systématiquement et dans le détail toutes les implications des évolutions constatées. Chacune d'entre elle demanderait une recherche spécifique. Nous avons préféré chercher à embrasser l'ensemble du système judiciaire-pénitentiaire, et à produire une connaissance globale du fonctionnement de ce segment de la chaîne pénale, qui en fait va du pré-sentenciel au post-pénal. Les approfondissements éventuels se trouvent soit renvoyés à d'autres travaux déjà existants, soit laissés en jachère pour que d'autres chercheurs s'en emparent.

INTRODUCTION

Depuis que l'Administration Pénitentiaire relève du Ministère de la Justice, elle a toujours plus ou moins été considérée comme un service secondaire chargé d'exécuter les décisions prises par les magistrats. Au sein des tribunaux, la gestion des établissements pénitentiaires ne mobilisait guère l'intérêt des chefs de juridictions, c'est du moins ce qui ressort des interviews avec les plus anciens des acteurs concernés, tant du côté judiciaire que du côté des maisons d'arrêt. Ça et là subsistent encore quelques marques de désintérêt à l'égard de ce qui se passe dans le milieu fermé ou dans le milieu ouvert. Certains magistrats soucieux de leur indépendance d'action refusent d'intégrer dans leur logique décisionnelle les contraintes liées au fonctionnement des maisons d'arrêt. Lors de divers travaux consacrés à ce qui ne s'appelait pas encore les SPIP¹, nous avons pu constater combien, au sein des juridictions, tout ce qui relevait de l'application des peines ou de l'exécution des peines rencontrait un enthousiasme très modéré dans la magistrature². Les magistrats affectés à ces tâches et les autres personnels qui travaillaient avec eux sur ces thèmes ont longtemps été considérés avec une certaine distance par leurs collègues qui remplissaient des fonctions vécues comme plus nobles. Symbole de cette mise à l'écart, les locaux attribués aux services de probation et aux juges de l'application des peines (JAP) se situaient souvent à l'écart, ou dans les sous-sols plus ou moins confortables des palais de justice. Quant aux établissements pénitentiaires, ils faisaient l'objet de peu d'attentions. Seuls les « spécialistes » du post-sentenciel, magistrats de l'exécution ou de l'application des peines, fréquentaient les lieux, sans toujours s'impliquer dans la vie de la structure et dans ses réalités quotidiennes. Toute « l'après-vente » de la Justice, comme étaient qualifiées toutes ces fonctions selon un terme que nous avons relevé plusieurs fois au cours de nos entretiens dans les années 1990, n'intéressait pas. Considérée comme une préoccupation d'ordre matériel, elle n'entraînait

¹ Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation

² C. Mouhanna, "L'impossible décloisonnement, analyse d'une réforme des services sociaux de l'administration pénitentiaire", in *Police, Justice, Prisons*, sous la direction de W. ACKERMANN, L'Harmattan, Paris, 1993 ; A. Chauvenet, C. Gorgeon, C. Mouhanna et F. Orlic *Contraintes et possibles : les pratiques d'exécution des mesures en milieu ouvert*, CSO-CEMS-Acadie, décembre 1999.

pas dans le champ d'exercice d'un métier vécu sur un mode plus intellectuel. Bien entendu, ces constats souffraient quelques exceptions, mais les critiques, ou la méconnaissance, dominaient.

Aujourd'hui, les positions des magistrats vis-à-vis de l'administration pénitentiaire (AP) ont radicalement changé. Ici non plus, on n'observe pas d'unanimité dans les jugements portés à l'égard des services de milieu ouvert et de milieu fermé. Mais de plus en plus de parquetiers et de juges, hors des fonctions traditionnellement dévolues aux interactions avec les différents acteurs de la pénitentiaire, se disent concernés par les questions d'incarcération ou d'exécution des peines. Nous verrons que cette préoccupation n'est pas partagée de manière équivalente, et qu'elle débouche de surcroît sur une multitude d'effets inattendus qui feront l'objet d'analyses approfondies. Néanmoins, il est indéniable que *volens nolens*, les magistrats sont invités à s'impliquer davantage dans les interactions avec l'AP. Ce phénomène se retrouve aux trois échelons étudiés : national, régional – celui des cours d'appel-, et local –celui des juridictions-. Partout, des passerelles, des réunions, des comités associant services judiciaires et pénitentiaires sont mis en place. Partout, les échanges téléphoniques ou par courriel se développent. Les textes viennent d'ailleurs institutionnaliser et rendre obligatoire ces interactions. L'ignorance entre les deux entités devient impossible, inacceptable.

Cela ne signifie pas que ces relations débouchent forcément sur une coopération sans aucune difficulté. Un simple rappel du contexte tendu en matière de moyens humains ou matériels dans lequel fonctionne tant les tribunaux que les établissements pénitentiaires suffit à montrer les limites posées à une telle communication. La question lancinante de l'exécution des peines, c'est-à-dire des délais et de la manière dont sont effectuées les peines prononcées, peut générer des divergences entre les uns et les autres. Les magistrats sont collectivement considérés comme responsables de la réalisation effective des sanctions qu'ils prononcent, tant par la Chancellerie que dans l'opinion publique. Mais dans les faits, ce sont les personnels de l'AP qui se chargent de la réalisation de la plupart des mesures décidées. Les débats récurrents sur la récidive, sur l'exécution des peines ou sur la responsabilité des magistrats quant aux décisions qu'ils prennent³, poussent les magistrats à s'intéresser de plus en plus à ce qui se passe en aval des audiences. Comment les personnels pénitentiaires, habitués à gérer leurs cas sans trop d'inventions extérieures, vivent-ils cette ingérence croissante ?

³ Voir par exemple [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, ministre de la justice*, Paris, La documentation française, Avril 2003

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. A cet égard, l'histoire des CPAL⁴ est particulièrement révélatrice. Institués sur le mode du volontariat auprès des JAP, ces comités, rattachés à l'AP, avaient en charge le suivi des mesures de milieu ouvert, c'est-à-dire des peines hors incarcérations. Ils ont dans un premier temps évolué vers un professionnalisme fondé sur une expertise en matière de travail social. Dans un second temps, la DAP les a doté d'une hiérarchie interne censée affaiblir celle exercée auparavant par les JAP. La réforme de 1999 portant création des SPIP⁵ conforte l'autonomie des nouveaux conseillers d'insertion et de probation (CIP) en rompant le lien de dépendance avec le juge. Dorénavant, ce sont les directeurs des SPIP (DSPIP) qui assurent la gestion des personnels et des mesures confiées à leurs services. Ils ont acquis au fil du temps des compétences croissantes, souvent aux dépens des JAP. Ainsi, la loi du 9 mars 2004, dite loi Perben II, donne aux DSPIP la mission de faire examiner par ses services les dossiers de condamnés devant bénéficier d'aménagement de peines (semi-liberté, placement à l'extérieur ou placement sous surveillance électronique) en fin de peine. Les JAP doivent motiver un éventuel refus de ces aménagements proposés. Et, s'ils ne répondent pas dans un délai de trois semaines, le DSPIP peut faire examiner la mesure.

Cependant, ce mouvement en faveur des DSPIP et donc de l'AP n'est pas univoque. La même loi Perben II de 2004, en instaurant la juridictionnalisation de l'application des peines, a modifié les équilibres au sein des établissements pénitentiaires. La présence d'avocats dans les tribunaux d'application des peines a incité l'ensemble des acteurs à se repositionner. Le rôle du JAP, comme on le verra, en est ressorti transformé. Plus généralement, les établissements pénitentiaires, sous l'impulsion de divers mouvements qui vont de la multiplication des procédures intentées par les détenus à la généralisation des règles pénitentiaires européennes (RPE), voient leur fonctionnement traditionnel remis en cause. L'attention des magistrats à l'égard du monde pénitentiaire en sort renforcée.

Un problème crucial : l'exécution des peines

Suite à plusieurs faits divers qui ont fortement marqués les esprits, la demande sociale de sécurité,

⁴ Comités de Probation et d'assistance aux Libérés

⁵ Décret du 13 avril 1999

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. De plus, l'exigence réaffirmée d'efficacité de la machine judiciaire à travers la LOLF et la RGPP⁶ a généré l'introduction dans ces organisations des indicateurs d'activité. Désormais, le taux de mise à exécution des décisions judiciaires et le délai moyen de mise à exécution font parties des critères sur lesquels seront évalués les tribunaux⁷. De ces deux exigences, une politique et une comptable, il ressort une contrainte forte que les parquets et un grand nombre de magistrats du siège sont d'autant plus enclin à considérer qu'ils sont persuadés que se joue là la crédibilité de leur institution. La création de bureaux de l'exécution –BEX- dans certains TGI constitue l'une des manifestations les plus patentes de cette préoccupation.

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 jugements⁸ 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 671⁹. Le nombre de personnes sous écrou a crû de 47 837 en 2001 à 66 089 en 2010, le nombre de personnes écrouées « hébergées » est passé sur la même période de 48 000 en 2001 à 54 988¹⁰. Le durcissement législatif observé vient accompagner cette tendance d'un accroissement des peines prononcées. Les peines planchers instaurées par la loi Dati du 10 août 2007 consacrent ce mouvement, même si les effets concrets de ce texte qui traite de la récidive ne se sont pas manifestés immédiatement.

Devant faire face à cet afflux, l'AP et notamment les établissements pénitentiaires se trouvent en position difficile. Cette montée en charge se manifeste pour elle sous diverses formes. En premier lieu, l'accroissement du nombre de personnes incarcérées est depuis longtemps un sujet de préoccupation important. Malgré des programmes de construction de nouvelles prisons¹¹, les taux d'occupation restent très élevés. Le « surencombrement », c'est-à-dire un nombre de détenu supérieur au nombre de places disponibles, devient structurel dans beaucoup de sites. Tous les

⁶ Loi organique relative aux lois de finance, Révision générale des politiques publiques ;

⁷ Indicateurs 3.3 et 3.4 de la performance de la Mission Justice (<http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2011/pap/html/DBGPGMPRESSTRATPGM166.htm>)

⁸ 405 272 jugements en tribunal correctionnel en 1999, 543 715 en 2009 (Source DACG OBSERVATOIRE DE LA JUSTICE PENALE- Chiffres nationaux 1999 – 2009)

⁹ Source : DAP- Direction de l'Administration Pénitentiaire

¹⁰ idem. Au premier janvier de chaque année.

¹¹ 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.

établissements ne sont pas touchés de la même façon. En particulier, le système de gestion des places disponibles au sein de la DAP met l'accent sur la préservation des établissements recevant les publics condamnés aux peines les plus longues (Centres de détention –CD- et Maisons Centrales). Ceux-ci, jusqu'au moment de notre enquête de terrain, ne sont pas touchés par le surencombrement : le nombre de détenus ne dépasse pas –ou exceptionnellement- le nombre de places disponibles¹². Au 1^{er} janvier 2010, le taux d'occupation –au niveau national- des maisons d'arrêt est de 124%, celui des CD est de 92%. Et les disparités entre maisons d'arrêt sont aussi importantes sur ce plan. Cette volonté de ne pas ajouter la problématique du surencombrement aux difficultés inhérentes au fonctionnement de lieux recevant des personnes condamnées à des moyennes ou longues peines a pour conséquence de reporter davantage la pression sur les maisons d'arrêt. En effet, ce sont elles qui supportent l'essentiel des problèmes liés à l'augmentation des condamnations à des peines fermes. On trouve dans ces établissements des détenus qui attendent leur transfèrement dans des Centres de Détention. Les entretiens menés dans les Directions interrégionales de l'AP montrent combien la gestion de ces flux est complexe. 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. Il est alors très compliqué de les inscrire dans un système planifié d'exécution de la durée d'incarcération. Leur date de sortie n'est pas maîtrisée.

D'une manière générale, la question du nombre de détenus, qu'ils soient prévenus ou condamnés, doit s'examiner en y adjoignant une interrogation sur les flux de d'entrants. Cette dimension distingue également fortement les maisons d'arrêt des autres établissements pénitentiaires. Le suivi des peines les plus courtes constitue une préoccupation permanente pour celles-ci. Car, outre les prévenus, toute une catégorie de condamnés à des périodes courtes ou très courtes d'emprisonnement y sont présentes. Localement, nous avons pu observer que des peines inférieures à deux mois sont mises à exécution. Or, l'administration pénitentiaire gère avec difficulté ces personnes. Alors que les critères de suivi individualisés s'imposent désormais, eu égard aux règlements européens et aux politiques de la DAP, il est ardu de « monter » des dispositifs de suivi pour des gens qui restent incarcérées très peu de temps. Bien souvent, la période nécessaire à l'élaboration de tels dispositifs demande un délai supérieur à celui de l'incarcération. Dans ce cadre,

¹² Les chiffres qui suivent émanent de la DAP

la notion de flux doit être intégrée à la réflexion. Et ce sont les maisons d'arrêt qui, dans ce système, servent de variable d'ajustement.

C'est entre autres pour cela que la présente recherche se centre sur la relation appareil judiciaire-monde pénitentiaire en intégrant prioritairement les maisons d'arrêt (MA) dans le raisonnement. En accord avec les commanditaires, et après une pré-enquête sur le terrain, il a été décidé de choisir des sites comprenant un TGI et une MA. Nous y reviendrons en traitant de la partie méthodologique.

La situation de tension extrême que connaissent de nombreuses MA suite à cet accroissement de la population détenue a été accentuée par la fin des grâces présidentielles. Chaque année, ces grâces collectives permettaient un désencombrement –plus ou moins important selon les décisions de l'Elysée- qui donnaient de « l'oxygène » aux établissements. Elles offraient notamment l'occasion de faire sortir toutes les personnes condamnées à de petites peines telles qu'évoquées ici. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a encadré l'exercice du droit de grâce en interdisant les grâces collectives. Quelles que soient les critiques que l'on avait pu formuler à l'encontre de ce mécanisme, on constate que sa suppression a *de facto* contribué à rendre plus difficile la gestion des MA.

De surcroît, l'accent mis par la Chancellerie sur l'exécution des peines et son inscription dans les critères de performance a débouché sur un examen attentif des mesures non exécutées. Cette problématique déjà ancienne¹³ 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 »¹⁴. 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. Ce sujet, que certains qualifient de « placards de l'exécution », est très sensible quand on sait que le nombre de condamnations comptabilisé par l'Inspection représente plus de deux fois la capacité totale de tous

¹³ 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

¹⁴ Inspection générale des services judiciaires, *Evaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, Rapport, Ministère de la Justice, mars 2009.

les établissements de l'AP. En l'état actuel de surencombrement, il n'est donc pas envisageable de parvenir à « écouler » rapidement tous ces stocks.

C'est dans ce contexte que prend place cette recherche. Il s'agit de comprendre pourquoi se constituent ou se perpétuent ces stocks, si cela continue, et comment s'instaure une régulation entre les différents acteurs, en l'occurrence essentiellement les directions des établissements pénitentiaires, les parquetiers responsables de l'exécution et les juges de l'application des peines (JAP). Comme on le voit, les injonctions contradictoires auxquelles est soumis le système pénal pris dans son ensemble placent ces acteurs dans une situation où tout n'est pas résolu par les politiques nationales. Ils doivent composer avec d'un côté la demande d'une plus grande sévérité envers les délinquants et la réduction des risques liés aux condamnés récidivistes, et de l'autre côté des moyens d'incarcération limités et les exigences croissantes concernant la prise en compte du rôle social et psychologique des prisons. Dès lors, ils ont besoin de chercher des réponses plus élaborées afin de davantage maîtriser la logique des flux. De multiples hypothèses sont alors envisageables. On peut imaginer que pour respecter le droit européen en matière d'incarcération, les magistrats s'engagent dans la limitation des « entrées » dans les établissements par une politique pénale plus souple. A l'inverse, on pourrait penser que la volonté de préserver leur capacité de sanctionner les amène à se désintéresser du suivi et de laisser l'AP se « débrouiller » avec ce qui relève après tout de contingences matérielles. Comme nous l'avons dit, ce n'est pas dans ce sens que s'engagent les parquets ni les JAP. Bien au contraire, le souci d'établir une coopération pérenne entre les entités mobilise tous les acteurs. Notre travail consiste donc à identifier les équilibres, les négociations, les arbitrages qui se font au quotidien entre les juridictions et les maisons d'arrêt. Il cherche à analyser les mécanismes d'interactions qui vont conduire à la constitution de ces stocks de peines non exécutées, ou au contraire à leur réduction.

Sortir du dilemme : les aménagements de peine

Il serait toutefois peu pertinent de n'examiner les régulations qu'au regard des entrées et sorties des établissements pénitentiaires. En premier lieu, il convient de rappeler que l'AP ne gère pas que des places de milieu fermé, mais qu'elle suit également des personnes condamnées à des sanctions qui s'exécutent en milieu ouvert. Les « réponses » pénales qu'elle propose aux magistrats couvrent une palette très large, allant du travail d'intérêt général au sursis avec mise à l'épreuve. Il peut exister, pour une partie de la population susceptible d'être condamnée, une alternative entre milieu ouvert et milieu fermé. Il faut intégrer dans nos réflexions sur les équilibres qui s'élaborent entre magistrats et personnels pénitentiaires les intervenants du milieu ouvert, c'est-à-dire essentiellement les SPIP. De

plus, un nombre croissant de personnes sous écrous 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 personnes 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 liée au manque de places de prison. L'examen de l'évolution du nombre de peines aménagées révèle que celles-ci rencontrent un réel succès. En 1990, moins de 15 000 aménagements de peine ont été accordés, alors qu'en 2009 elles sont plus de 30 000. Si les mesures plus « traditionnelles », LC, semi-liberté et placements extérieurs, sont restées à des niveaux relativement équivalents entre ces deux dates, les placements sous surveillance électronique expliquent l'essentiel de cet accroissement des aménagements. Divers dispositions législatives encouragent leur développement, en particulier la loi dite Perben II selon les modalités déjà évoquées.

Pour autant, ces aménagements ne constituent pas une panacée. Ils ne s'appliquent pas à toutes les situations, d'une part parce que leur mise en oeuvre suppose un certain nombre de conditions propres au condamné, d'autre part parce que les capacités d'accueil et de suivi des condamnés ne sont pas extensibles à l'infini. Notre analyse se doit donc d'intégrer cette dimension supplémentaire dans l'examen des régulations judiciaires-pénitentiaires. La répartition des condamnés entre les différents types de sanction, incarcération, milieu ouvert, aménagement, résulte d'un mélange complexe où interviennent directives légales, politiques locales, mais aussi capacités matérielles des diverses « filières ». Qui maîtrise cet ensemble ? Qui, en amont de l'exécution, se préoccupe des conditions concrètes d'exécution de la peine ? Comment les uns et les autres influent-ils sur ces modalités d'exécution ? Dans le contexte actuel, les aménagements de peine semblent apporter une réponse satisfaisante aux préoccupations des acteurs, mais personne n'y voit une solution universelle aux problèmes qui se posent. Les conditions d'exécution font partie des « négociations » qui s'instaurent entre les magistrats et les services de l'AP. Il nous faudra également tenir compte des

limites que posent ces acteurs au développement des aménagements.

Car il est en revanche important de souligner que, en ce qui concerne les politiques publiques, l'accent est très clairement mis sur le développement des aménagements de peines. Ils doivent permettre à la fois de résoudre la question du surencombrement des prisons et celle de la promiscuité qui va de pair avec l'incarcération. Retenu chez lui, le primo délinquant n'est pas confronté aux dangers et à l'influence négative des condamnés ou prévenus qui maîtrisent mieux la détention. La DAP s'est vue signifier des objectifs en matière d'aménagement, puisque les indicateurs de performance auxquels elle est soumise intègrent ce thème du développement des aménagements de peine, avec en ligne de mire un pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine à atteindre¹⁵.

La nouvelle loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, conforte cette orientation, puisqu'elle précise qu'« *une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ; dans ce cas, la peine d'emprisonnement doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement* ». Les pouvoirs des SPIP sont également élargis et ceux du JAP restreints. Il est intéressant de souligner combien cette loi, en insistant par ailleurs sur les droits des personnes détenues, s'inscrit tout à fait dans le prolongement des tendances antérieures décrites ici. Les paradoxes nés de la conjonction de droits supplémentaires accordés aux détenues et de l'accroissement du nombre de condamnations ne sont pas surmontés par celle-ci. Les aménagements, rendus presque systématiques pour les condamnations inférieures à deux ans de prison ferme –au lieu de 1 an auparavant-, semblent apporter la réponse essentielle aux acteurs. Au moment où ont été effectués les travaux de terrain prévus dans le cadre de cette recherche, les principales conséquences de ce texte étaient présentes dans l'esprit des personnes interviewées. Toutefois, l'attente des décrets d'applications qui tardaient ont quelque peu limité les capacités de l'analyse à intégrer toutes les conséquences de cette loi pénitentiaire. Les résultats présentés ici souffrent donc de cette restriction. Quelques-unes de nos constatations concernant par exemple les rapports de force qui s'établissent entre les différents acteurs pourraient donc être partiellement remis en cause par les nouveaux textes.

A l'inverse, on pourra s'interroger sur la capacité du système à prendre en charge les principales dispositions prévues par cette loi alors même qu'il n'arrive pas à assurer les charges qui pèsent sur lui dans la situation *ex ante*. On verra ainsi que toutes les dispositions touchant les personnes au titre de

¹⁵ Source forum de la performance-voir supra

l'article 723-15 et prévoyant un aménagement pour toute peine inférieure à un an peinaient déjà à s'appliquer concrètement. On peut dès lors estimer que le passage à moins de 2 ans risque de se heurter aux mêmes difficultés. C'est du moins ce qui résulte des entretiens avec les acteurs.

Confronter le droit et son application concrète

La recherche présentée dans ce rapport confronte donc les textes aux pratiques des acteurs. À 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. Nous verrons combien cette démarche a été féconde pour cette recherche. Car la confrontation aux réalités vécues par les acteurs de terrain a largement bousculé les hypothèses et éventuels *a priori* initiaux. À cet égard, il est fort possible que le lecteur soit surpris par un certain nombre des conclusions obtenues. Il ne s'agit pourtant pas d'affirmations gratuites, mais d'idées validées à travers le croisement et la mise en

perspective des entretiens et observations. Ajoutons que le fait de retrouver des résultats très proches sur six sites nous a conforté dans ces résultats.

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 préserver l'anonymat des personnes interrogées fait qu'aucune d'entre elles ne sera citée nommément. Elles seront repérées par leurs fonctions.

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. A nouveau, pour des raisons d'anonymisation, le nom de ces sites ne sera pas divulgué. Ceci s'explique par le souci de ne pas révéler le nom des personnes, facilement identifiable lorsqu'il s'agit de petites ou moyennes juridictions, ou d'une fonction de direction –il n'y a qu'un procureur par TGI, ou un directeur de MA par site retenu. Mais la non identification des sites évite aussi de se focaliser sur les explications spontanées attachés aux phénomènes de réputation des personnes qui y exercent ou des contextes particuliers de certains endroits. Par là, nous ne voulons pas dire que les personnes ou l'histoire des lieux n'a pas de vertu explicative. Néanmoins, l'objectif est de dépasser ces raisonnements trop limitatifs pour mettre à jour des mécanismes plus généraux. Voilà pourquoi nous avons choisi de suivre attentivement le fonctionnement de six sites, ce qui à l'échelle d'une recherche qualitative, est assez élevé. 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 amenés à entrer en interaction avec l'administration pénitentiaire. On notera que la problématique de la détention provisoire fait partie intégrante de notre problématique. En effet, quand on s'intéresse en particulier au thème du surencombrement, les prévenus constituent un élément de complexité supplémentaire. 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.

Parce qu'il serait fastidieux de présenter les six sites l'un après l'autre, et parce que nous cherchons avant tout à mettre en lumière les mécanismes généraux de régulation des rapports entre monde judiciaire et administration pénitentiaire, l'ensemble des résultats seront présentés de manière synthétique, thématique, et non pas géographique et successive. Bien entendu, les particularités, exceptions, divergences de vues ou de fonctionnement feront l'objet de signalements spécifiques. Il n'est pas question « d'écraser » les différences sous prétexte de présenter une belle théorie. La variété de l'échantillon construit nous conduira d'ailleurs à nous heurter à des différences de taille. Ceci étant, la mise en perspective des six sites, avec des travaux de terrains effectués par des chercheurs différents, nous montre des tendances générales que nous préciserons.

En ce qui concerne les sites, on peut sans les nommer, en dresser les principales caractéristiques. Deux d'entre eux se trouvent en région parisienne. Ce sont de grands TGI avec des maisons d'arrêt de taille largement supérieure à la moyenne des établissements français. On y retrouve les problématiques propres à l'Ile-de-France avec des flux de détenus très importants. Sur les autres sites, tous situés en province, des éléments particuliers ont à chaque fois attiré notre attention. L'un d'entre eux a été retenu parce que l'inauguration récente d'un nouvel établissement avec la mise à disposition d'un nombre élevé de places supplémentaires semblait être un paramètre intéressant. Sachant que le TGI avait un certain nombre de décisions non exécutées, allions nous assister à un remplissage rapide de la maison d'arrêt concernée ? Nos interlocuteurs en administration centrale étaient particulièrement attentifs à cette question. Un autre site a été choisi parce qu'il se situait *a priori* dans une problématique inverse. Il ne dispose que d'une maison d'arrêt très ancienne alors que c'est une juridiction reconnue comme plutôt sévère. Le taux de surencombrement de l'établissement y était l'un des plus élevés de France. Dans un tel cadre, tout ce qui relève des interactions entre la justice qui condamne abondamment et une MA qui doit gérer toutes les difficultés liées à une suroccupation de ses locaux et une sur-sollicitation de ses personnels est particulièrement intéressant à étudier. Le troisième site provincial concerne une ville moyenne. Il nous avait été signalé lors de nos pré-enquêtes parce qu'y était développé un mode de coopération particulièrement intense, avec officialisation et institutionnalisation de dispositifs destinés à éviter le surencombrement. Ce cas d'école paraissait incontournable dans une telle recherche. Enfin, la dernière juridiction concernait un petit TGI, avec une MA à taille elle aussi réduite, avec un taux de population carcérale relativement bas.

La construction d'un échantillon si varié permet la généralisation quand on observe des résultats convergents malgré cette diversité. C'est le cas ici. Il offre aussi l'opportunité d'explicitier les différences, ce que nous ferons également. Certaines de ces différences relèvent de l'évidence : les

modes de fonctionnement de l'application des peines en région parisienne tranchent nettement avec ceux des petits TGI de province. Au-delà des évidences, d'autres divergences seront pointées. Parfois, afin de simplifier la démonstration et de synthétiser les résultats, nous recourons à des idéaux types, c'est-à-dire des figures « moyennes » agrégeant les divers comportements. Toutefois, un tel recours sera utilisé modérément, car c'est la volonté de « coller » le plus possible au réel qui domine ici. Quand ce sera le cas, l'utilisation de ce concept sera signalé.

L'ambition de la présente recherche ne s'arrête cependant pas aux études de terrain. En accord avec les commanditaires, elle inclut le fonctionnement de l'ensemble de la chaîne hiérarchique dans son analyse. Avant de rencontrer les personnes sur les six sites retenus, nous avons conduit des entretiens à l'échelle régionale, en l'occurrence les cours d'appel et les Directions Interrégionales des Services Pénitentiaires (DISP). L'objectif de ces contacts était triple. En premier lieu, les échanges avec les hiérarchies régionales ont permis de comprendre les modalités de coopération entre les deux entités à ce niveau particulier. Puisque la Chancellerie incitait ces échelons intermédiaires à se rencontrer, notamment en développant les conférences d'aménagement de peine, il paraissait indispensable de comprendre comment fonctionnaient ces lieux de concertation. Une deuxième idée, en parlant avec eux, était de disposer d'une vision d'ensemble des régions visitées, avant de faire un choix parmi les MA et les TGI qui leur étaient subordonnés. C'est grâce à ces contacts que nous avons pu constituer notre échantillon. Enfin, nous avons cherché à cerner le rôle de ces échelons intermédiaires entre le central et le local. Nous nous sommes interrogés afin de savoir quelle était leur place dans le système. Un seul regret toutefois : les calendriers des conférences d'aménagement étant ce qu'ils sont, il n'a été possible d'assister à aucune d'entre elles.

Au total, ce sont 6 DISP sur 10 –9 en métropole plus une pour l'Outre-mer- qui 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 déplacement¹⁶. 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-.

En comptant tant les échelons locaux que régionaux, ce sont plus de 210 entretiens individuels qui ont été réalisés, soit une trentaine dans les DISP et les cours d'appel et 180 dans les juridictions –une moyenne de trente par site, plus dans les grandes juridictions, un peu moins dans les autres. Dans

¹⁶ 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

chaque entretien ont été abordé les thèmes du métier et de ses contraintes, les relations avec les autres acteurs des systèmes judiciaires et pénitentiaires, les difficultés rencontrées dans l'exercice des missions, la vision générale de l'ensemble de la chaîne pénale. Au cours de l'analyse, ces visions individuelles, auxquelles s'ajoutent les résultats des observations, ont été confrontées entre elles, afin de faire ressortir la nature des interactions entre les personnes. Il en émerge un panorama des modes de coopération mais aussi des éventuelles tensions ou désaccords, qu'ils soient ostensibles ou au contraire réfrénés et dissimulés. C'est à partir de ces constats que s'est élaborée le décryptage du système.

Afin de mener une véritable analyse de politique publique, et comme nos commanditaires nous y invitaient, divers interlocuteurs relevant des administrations centrales concernées ont aussi été interrogés. Leur présentation a été très utile pour saisir les causes et les objectifs des politiques menées. Nous avons pu mesurer les décalages qui pouvaient exister entre l'élaboration des politiques et leur réalisation sur le terrain. Dans la plupart des cas, les personnels d'administration centrale, qui ont eux-mêmes des expériences antérieures dans le local, sont conscients des limites que peuvent rencontrer les politiques mises en œuvre. Il n'en demeure pas moins qu'ils doivent appliquer des politiques avec lesquelles ils ont un rapport complexe : s'ils participent au processus d'élaboration à travers leur expertise, ils ne maîtrisent pas le produit fini qui résulte d'un processus d'interactions multiples et complexes. Ces entretiens en administration centrale ont beaucoup apporté à notre réflexion, même si les résultats présentés ici ne correspondent pas forcément à leurs propres analyses. Les présentations, certes partielles, que nous avons faites de nos résultats intermédiaires et des analyses qui en ressortaient, auprès des directions concernées, n'ont toutefois pas généré de critiques fortes. Au contraire, elles ont débouché sur des débats riches qui sont eux aussi intégrés dans nos réflexions.

Pour la clarté de la présentation, nous avons choisi de nous intéresser d'abord à l'échelon régional dont nous avons fait état, ou plus exactement aux différents échelons régionaux de chaque entité. Dans un deuxième temps seront abordés, de manière plus détaillée, les différents aspects des interactions judiciaire-pénitentiaire dans les ressorts de TGI, en y intégrant milieu ouvert et milieu fermé, mais aussi la question des prévenus. Nous passerons en détail les différentes problématiques qui interviennent dans le système. Enfin, une troisième partie nous offrira une réflexion plus générale avec des enseignements globaux.

Toute la difficulté de l'exercice réside dans la complexité qui s'est instaurée dans le fonctionnement des établissements pénitentiaires et dans l'exécution des peines. Cette complexité s'est trouvée accrue par plusieurs éléments qui rendent l'analyse et la synthèse ardues. En effet, elle tient à la multiplication des textes de lois qui, périodiquement, viennent modifier les conditions d'exercice des acteurs. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 n'était pas encore appliquée, nous l'avons dit, lorsqu'ont été effectués les travaux de terrain. On attendait les décrets d'application, dont certains revêtaient des enjeux forts. Cependant, les acteurs étaient conscients des enjeux contenus dans ce texte. Il en ressortait parfois l'impression d'observer une situation précaire, susceptible d'évoluer rapidement en fonction des résultats des échanges entre les différentes directions du ministère.

Un autre élément tient à la transformation de la structure des établissements pénitentiaires et plus généralement à « l'offre » dans les différents segments de l'application des peines. Le nombre de places disponibles, en semi-liberté, en chantier extérieur, en PSE ou en milieu fermé, conditionne en grande partie les décisions, davantage peut-être que les politiques pénales, quelle que soit leur niveau de décision. L'inauguration d'un nouvel établissement, maison d'arrêt ou centre de détention, et la nature des places qu'il offre –quartier semi-liberté ou quartier courte peines par exemple- modifient considérablement les interactions entre les magistrats et les services pénitentiaires. On passe alors d'une situation de gestion de pénuries de places à une relative aisance. Quelles en sont les conséquences concrètes en termes d'exécution ? Le parquet en profite-t-il pour résorber ses « stocks » de peines non effectuées ? L'impact de ces changements transformant les relations, il devient plus difficile de les saisir et d'en faire une généralisation.

La complexité naît aussi du fait qu'il n'y a pas d'homogénéité dans les deux institutions. On ne peut parler d'un seul type d'interaction entre l'ensemble de l'administration pénitentiaire et l'ensemble des magistrats. Bien au contraire, les tensions sont parfois plus vives entre personnes relevant d'une même entité qu'entre deux acteurs appartenant chacun à l'une des deux. Il ne saurait donc être question ici de simplifier en pointant une nature globalement positive ou négative de l'échange entre les deux. Ce qui est visé ici, c'est la prise en compte des phénomènes dans toute leur complexité. Au-delà des frontières institutionnelles et organisationnelles, certains acteurs se rejoignent tant leur préoccupations sont complémentaires. D'autres sont en conflit, ouvert ou larvé, parce que leurs objectifs les opposent. Voilà pourquoi il est nécessaire d'envisager l'ensemble étudié du point de vue des acteurs : le système de relations qui en résulte est certes plus complexe que si on se limite à une stricte vision inter-institutionnelle, mais il est plus proche de la réalité et plus pertinent, donc plus utile.

I- LES RELATIONS JUDICIAIRE-PENITENTIAIRE A L'ECHELON REGIONAL : RESPECT MUTUEL ET VOLONTARISME

L'observation des pratiques et les témoignages recueillis aux échelons régionaux montre une situation généralement convergente. Certes, on relèvera çà et là quelques différences, dues essentiellement au contexte matériel, et notamment au nombre de places disponibles. Il existe des régions assez peu affectées par la suroccupation des MA, alors que d'autres peinent à trouver des outils de maîtrise des flux. Mais les discours des uns et des autres convergent. D'emblée, deux constats s'imposent. Tout d'abord, le découpage géographique du ressort des cours d'appel et celui des DISP ne coïncide pas du tout. Les aléas de la réforme de la carte judiciaire sont bien connus, et ce n'est pas notre objet ici. Retenons seulement que les cours d'appel, héritières d'une organisation ancrée dans l'histoire et malgré des tailles et une activité très variées, n'ont pas fait l'objet d'une modification. A l'échelle de la métropole, on trouve encore 30 cours qui ne s'articulent qu'exceptionnellement avec les régions administratives. L'administration pénitentiaire a fait un choix inverse puisque depuis le milieu des années 2000 elle a réduit le nombre de ses directions interrégionales, élargissant du même coup leur emprise territoriale. Elles sont aujourd'hui 9 sur la métropole. Comme on le devine, les relations ne sont pas facilitées par cette distorsion. A cela s'ajoute la non correspondance des territoires. Les cours d'appel ne respectant pas les limites des régions, alors que c'est le cas pour les DISP, il arrive qu'une cour soit « à cheval » sur deux DISP. Quant aux directions interrégionales, elles ont forcément affaire à plusieurs cours. La coordination n'est naturellement pas simple à organiser dans une telle configuration.

Le second constat qui émerge est que cette coordination ne s'ancre pas dans une histoire très ancienne.

« On pourrait dire que traditionnellement, la pénitentiaire et les services judiciaires se sont ignorés pendant

longtemps. Une sorte de mur s'était construit au fil des années. Il s'est lézardé depuis quelques années. Actuellement, il vole en éclat. Les magistrats comprennent maintenant qu'il doit y avoir une vraie synergie, car il y a un travail de « chaîne » évident. On ne peut plus se désintéresser de la prison, des détenus comme auparavant... »

Procureur Général

« Mon constat sur ces dernières années, c'est que l'on assiste à une très grosse évolution. Avant, il y a cinq ou dix ans, il y avait une ignorance des uns et des autres. Aujourd'hui, on voit bien que les mentalités se modifient, en tous cas dans la relations chef de cour/DI. C'est notre intérêt. C'est indispensable de fonctionner ensemble si on veut de la cohérence. Ça n'existait pas il y a quelques années. Aujourd'hui, il y a une volonté de vouloir travailler tous ensemble, même s'il y a encore du chemin à faire. Ce n'était pas concevable avant qu'un chef de cour vienne se présenter à un DI. Maintenant ça se fait. »

DISP

On se trouve en face d'un processus de construction d'une relation, qui lui-même résulte à la fois d'une prise de conscience de la nécessité d'établir de tels contacts et aussi des injonctions de la Chancellerie en ce sens. En effet, une circulaire du Garde des Sceaux en date du 27 juin 2007 a appelé l'attention des chefs de cour sur la nécessité de donner une nouvelle impulsion à la politique pénale en matière d'aménagements de peine et d'alternatives à l'incarcération. Il leur a été demandé d'organiser des conférences régionales semestrielles sur ce thème. Un décret du 16 novembre 2007 a consacré ces conférences. Elles répondaient à des échanges antérieurs entre DAP et DACG. La principale préoccupation de la première concernait la surpopulation carcérale et les inquiétudes qui en résultaient pour la gestion des établissements et le respect des règles d'incarcérations fixées par les normes françaises et européennes.

« La DAP nous a demandé de mettre la pédale douce en ce qui concerne la mise à exécution. Le mérite du DAP c'est d'avoir posé clairement le problème, qui a été évoqué cash par lui. Nous, nous avons été clairs. Nous avons dit qu'on ne pouvait pas dire aux PG de mettre la pédale douce sur l'exécution après avoir demandé avant de mettre le paquet. En revanche, nous avons convenu que c'était une difficulté réelle, concrète. On a essayé de réfléchir à la manière de sensibiliser les parquets et de favoriser le dialogue avec l'AP »

Entretien réalisé à la DACG

Les conférences semestrielles ont rencontré un grand intérêt parmi les participants. Au moment de notre passage dans les cours d'appel, les quatrièmes éditions avaient toutes eu lieu. Elles ont encouragé des échanges d'information dont tout le monde se félicite. Quant aux résultats qui en ont résulté, ils restent à examiner. Les partenaires conviennent que la concertation formelle ne suffit pas et qu'il faut passer à une coordination opérationnelle. Il s'ensuit la persistance de besoins qui ne sont pas réglés, avec des attentes, des propositions, mais aussi des lenteurs. Les problèmes à traiter sont complexes et les contradictions nombreuses, ce qui fait que certains acteurs ne sont pas pressés de prendre des décisions concrètes et préfèrent temporiser. Néanmoins, cela ne ferme pas la porte à la coopération.

La description faite ici de ces échanges ne concerne pas un système permanent, figé dans des habitudes anciennes. Les partenaires se découvrent et entrevoient les intérêts d'une telle coopération mais celle-ci n'est pas suffisamment ancrée pour que soient surmontés les « timidités » de principe. Les acteurs s'engagent prudemment dans la démarche, en ayant peur de vexer ou de susciter des réactions négatives chez l'autre partenaire. Or, parallèlement, les entretiens montrent bien que la demande réciproque est forte. Ce qui frappe surtout, c'est la subsistance d'une connaissance finalement assez restreinte des attentes « d'en face », et une action très réfrénée.

1- Les DISP : une politique de démarchage des juridictions

La timidité qui vient d'être évoquée sied bien à la description de l'état d'esprit des DISP¹⁷ à l'égard des différentes composantes des cours d'appel présentes sur leur territoire. Le paradoxe est que les DISP sont porteurs d'une politique volontariste et qu'ils ont besoin de l'accord des cours d'appel pour que celle-ci soit mise en œuvre, ou pour qu'au moins celle-ci soit tolérée par cet échelon. Les entretiens menés dans 6 DISP montrent à cet égard une remarquable convergence. Certes, on relève des différences de « style » entre les directions, mais la stratégie générale est la même. Elle se fonde sur une politique forte, incitée par la DAP, qui est d'autant mieux relayée qu'elle correspond aux idées des directeurs interrégionaux. Elle s'appuie sur une technique et un savoir-faire que maîtrisent les DISP et dont ne disposent pas du tout les parquets généraux ni les premiers présidents de cour d'appel.

La maîtrise de l'information et du savoir faire

Avant tout, il faut souligner que les DISP sont les relais de la DAP. Celle-ci en effet ne s'adresse pas directement aux parquets ou aux parquets généraux. Quand elle le fait, c'est de toutes façons en commun avec la DACG et par l'intermédiaire des cours d'appel. A cet égard, il convient de rappeler que, depuis la fin des années 1990, la Chancellerie a tout fait pour renforcer le rôle hiérarchique des cours. Que ce soit en matière de gestion, ou de transmission des directives, les cours d'appel sont les relais obligés. Des tentatives de contacts directs DAP-parquet ont semble-t-il débouché sur des

¹⁷ Nous confondons volontairement ici le DISP (le directeur ou la directrice de la DI) et la DISP (la direction prise dans son ensemble). Notre objectif n'étant pas ici d'étudier le fonctionnement interne de ces directions, et le nombre d'entretiens dans chacune étant restreint, nous n'avons pas les moyens de considérer d'éventuelles divergences en leur sein. Elles seront donc considérées comme un ensemble *a priori* homogène. Plusieurs interlocuteurs de la même DISP

échecs :

« Par exemple, pour les suicides, l'idée c'était de regarder la position du judiciaire sur ce sujet. On a appelé la DACG... Pour eux c'était le boulot de la DAP. On a écrit aux procs. Mais la DAP pour eux n'existe pas. »

Entretien à la DAP

Que ce soit par respect des convenances, ou par pur pragmatisme, la DAP s'appuie donc sur ses instances intermédiaires que sont les DISP afin de faire le lien avec les cours d'appel qui elles-mêmes doivent relayer les informations et les demandes auprès des TGI, le tout en parallèle pour respecter la double hiérarchie parquet et siège. En simplifiant, on pourrait dire que les DISP ont pour mission –entre autres choses- de convaincre les cours d'appel du bien fondé des politiques engagées par la DAP. Parmi celles-ci, c'est l'insistance sur le développement des aménagements de peine qui est prioritaire. Tous les directeurs se sont engagés dans cette démarche, à la fois parce qu'elle correspond aux attentes de la DAP et parce qu'ils y voient une issue à la question lancinante du surencombrement des établissements. Et pour eux, les chefs de cour ne peuvent que souscrire à une telle politique :

« J'ai souhaité qu'on développe les aménagements de peine. J'ai mobilisé les équipes pénitentiaires pour qu'elles aient un engagement dans ce sens-là, avec un processus de tableaux de bord. Tout cela se fait en relation étroite avec les magistrats. Dans mes relations avec les chefs de cour, j'évoque la surpopulation carcérale et les aménagements de peine. Ils savent que je vais en parler. Il y a un lien évident entre les deux. Cet engagement que l'on peut avoir là-dessus, l'autorité judiciaire y est favorable. On en a des échos, et on a des résultats, c'est ça le plus important. »

DISP-1

Les conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine sont dès lors un lieu où la DISP peut –et doit- réaffirmer son engagement en ce sens.

« Les relations que l'on a avec les cours d'appel passent par les conférences régionales semestrielles. La périodicité est respectée : on se voit deux fois par an. Ces réunions ont lieu à la cour d'appel. Là, systématiquement, je fais le point sur les aménagements de peine et sur la densité carcérale. Il y a forcément un lien entre les deux. A cette occasion, j'essaie de les sensibiliser, notamment par rapport à la densité de tel ou tel établissement. »

DISP-2

« La première relation, formelle ou institutionnelle on va dire, a été instaurée il y a 3 ans, avec les conférences semestrielles d'aménagement de peine. C'est au moins formellement l'occasion de se rencontrer avec l'ensemble des chefs d'établissement, les DSPIP et les magistrats. C'est un élément important, c'est l'occasion de se retrouver sur un thème précis, de pouvoir effectivement faire le point sur le fonctionnement et les dysfonctionnements des uns et des autres. C'est une avancée importante. »

DISP-3

Si ces conférences ont permis de développer les relations là où elles n'existaient pas auparavant, elles ne sont pas le seul cadre d'échange instauré entre les chefs de cour et les DI. Dans plusieurs régions, des rencontres plus ou moins formalisées réunissent régulièrement les DI, les chefs de cour, les

responsables régionaux de la PJJ, avec parfois d'autres interlocuteurs. Des déjeuners sont organisés en petits comités, afin « *d'évoquer des sujets à bâtons rompus* ». D'une manière générale, si quelques tensions subsistent très ponctuellement avec un chef de cour, les relations sont plutôt qualifiées de bonnes par les DISP.

Quel que soit le cadre, officiel ou informel, dans lequel ont lieu ces rencontres, les sujets abordés sont divers. En effet, malgré leur intitulé, les conférences sur les aménagements de peine ne se limitent pas à ce sujet et surtout ne l'envisagent pas d'une manière restrictive. Comme le montrent les précédents extraits d'entretiens, l'une des façons essentielles d'aborder cette question passe par le lien qui est fait avec la surpopulation carcérale. Nous reviendrons sur ce point essentiel. Mais on notera aussi que ces réunions sont utilisées pour décrypter en commun les nouveaux textes de loi qui arrivent très fréquemment afin d'en tirer une interprétation partagée. Un temps important est consacré à l'examen des conséquences concrètes et opérationnelles des nouvelles dispositions qui arrivent, ceci afin d'éviter des problèmes ultérieurs qui résulteraient d'une application erronée. On cherche à éviter les divergences qui pourraient déboucher sur des sanctions de la pénitencière ou bien sur un défaut d'interprétation menant à une libération par erreur. Il arrive aussi que des coordinations se mettent en place pour des événements exceptionnels – gros procès mobilisant un grand nombre de détenus dans un lieu donné, ou manifestations qui risquent d'être violentes et d'entraîner des interpellations nombreuses. D'autres thèmes, tels que les transferts peuvent être aussi évoqués.

Mais il est vrai que ce sont les aménagements de peine qui mobilisent le plus l'attention des DISP dans leurs relations avec les chefs de cour. Ou, plus exactement, le diptyque aménagements-surencombrement, tant les deux problématiques sont étroitement liées pour les responsables des DI. Bien entendu, d'une direction à l'autre, les problématiques de surpopulation ne prennent pas les mêmes dimensions. Ainsi, certaines DISP que nous avons visité reconnaissent qu'elles parviennent à gérer relativement bien cette question, excepté sur quelques établissements – essentiellement dans des grandes agglomérations- où la suroccupation est structurelle. Mais même dans ces DI moins soumises à cette pression, la préoccupation reste présente, dans la mesure où l'arrivée d'un procureur plus répressif ou d'un autre qui décide seulement de « mettre à exécution » peut assez rapidement transformer – en pire- la situation d'une maison d'arrêt. De toutes façons, le développement des aménagements correspond aux priorités nationales et à une politique de l'AP qui semble cohérente. Dans les autres régions, celles qui sont le plus sollicitées, le surencombrement touche tous les établissements ou presque. Dans ce cas, une politique dynamique envers les magistrats est indispensable pour éviter les situations de crise.

Pour convaincre les cours de s'engager dans cette politique, les DISP disposent d'une expertise et d'une information que n'ont pas les chefs de cour.

« J'essaie de faire comprendre aux magistrats que l'AP a développé un vrai professionnalisme de l'exécution des peines. Je les alimente en statistiques sur les PSE¹⁸. Je leur fournis des tableaux de synthèse régionaux ou par établissement. C'est fait par semaine et pour chaque établissement : capacité, nombre d'écrous, d'hébergés, de prévenus, de condamnés, de semi-liberté, de PSE, de placements extérieurs. Je leur indique aussi mes objectifs. Par exemple, dans une MA, arriver à un taux d'aménagement de 20%. »

DISP-1

« Les conférences semestrielles, le DI y va avec les chiffres, il fait le point sur l'état des établissements et sur les difficultés. C'est une politique de sensibilisation. »

DISP-4

Les DISP ont toutes mis en place une stratégie d'information des cours, *a minima* lors des conférences régionales, le plus souvent à travers la transmission hebdomadaire des taux d'occupation des établissements et du nombre d'aménagements par *e mail*, ou par l'existence d'un intranet à la disposition des magistrats. La « sensibilisation » des magistrats ne se limite pas à l'information sur les chiffres. Les DI développent aussi les outils et les réunions d'information sur les nouveaux outils d'aménagement.

« Par exemple, pour le PSEM¹⁹, on a organisé ici une réunion pour tous les magistrats de la DI. On leur a montré le logiciel et les problèmes qu'il y avait dans les zones montagneuses. Eux, ils le découvriraient, ils n'avaient pas été informés là-dessus. On leur a expliqué que c'était complexe pour le détenu. Il faut 15 jours pour les préparer, pour leur apprendre. Les magistrats le découvriraient. Certains ne savaient même pas qu'il fallait le consentement du détenu. Il y a une méconnaissance. Mais c'est notre rôle de les informer. »

DISP-4

Tous les vecteurs d'information peuvent donc être mobilisés non seulement pour inviter les magistrats à éviter les surencombrements, mais en plus pour leur montrer les capacités dont disposent les établissements en matière d'aménagements. Tout se passe comme si les personnels de l'AP fournissaient à la fois les problèmes et les réponses à ces problèmes. Dès que des places de semi-liberté ou de placements extérieurs sont disponibles, elles sont signalées.

« Dans la pratique, on montre notre engagement. On fait attention par rapport aux moyens dont on dispose. Par exemple pour les placements extérieurs. On fera tout pour que les places de semi liberté disponibles soient occupées »

DISP-1

Mais les DISP savent aussi que les cours d'appel doivent compter sur eux pour leur capacité à gérer les flux. Peu de magistrats connaissent selon eux les modalités de transferts ou de désencombrement. Les parquets et les parquets généraux sont sensibles à cette question de la suroccupation qui est devenue un sujet très médiatisé, avec ses corollaires que sont le développement

¹⁸ Placement sous surveillance électronique- ou bracelets électroniques

¹⁹ Bracelet électronique mobile- Permet de suivre un détenu qui se peut se déplacer hors de son logement.

des violences et tous les risques supplémentaires qu'encourt le détenu lorsqu'il est confronté à la promiscuité des cellules surpeuplées. En tous cas, les DISP insistent sur ce thème, ce qui fait partie de leur stratégie de « sensibilisation » des magistrats. A travers leurs contacts avec eux, ils soulignent les problèmes d'ordre public auxquels peut conduire le surencombrement, sachant que les questions d'ordre public ou la médiatisation des violences ou des conditions de vie en prison sont des thèmes qui préoccupent la Chancellerie et donc les procureurs généraux.

L'inauguration de nouveaux établissements suscite également des mobilisations des DISP. Il leur faut convaincre que l'ouverture de nouvelles places ne doit pas inciter les parquets « à vider les armoires de l'exécution ». Ils veulent éviter que les capacités offertes qui doivent donner de l'air aux autres établissements du secteur ne soient trop vite obérées. Les cours d'appel sont prévenues :

« Le DI va voir le PG et le premier président pour leur dire de ne pas faire grimper trop vite le nombre d'exécution pour éviter que la nouvelle prison explose ».

DISP-6

C'est sûrement sur ce point que le message des DISP est le plus difficile à faire passer. Ils estiment de leur devoir d'expliquer que l'ouverture d'un nouvel établissement ne doit pas constituer un « appel d'air » pour les services de l'exécution des parquets. Car ils ont eux-mêmes besoin de la relative souplesse que leur offrent ces ouvertures pour parvenir à équilibrer les charges entre les établissements déjà surchargés. Mais en même temps, ils conçoivent bien que ce paradoxe est difficile à faire passer auprès de leurs interlocuteurs aux préoccupations différentes.

Un discours « humaniste »

Une autre dimension essentielle de la relation qui se construit entre les DISP et les cours d'appel s'avère un peu plus surprenante pour l'observateur extérieur. Néanmoins, à l'analyse, elle apparaît tout à fait en cohérence avec les deux problèmes principaux qui préoccupent les DISP : le surencombrement et le développement des aménagements de peine. Cette dimension que nous qualifierons d'« humaniste » consiste à attirer l'attention des magistrats sur les conditions de détention des personnes prévenues ou condamnées. En substance, il s'agit pour eux de bien souligner combien les conditions de détention peuvent être dures pour les personnes détenues, afin de pointer l'intérêt à transformer un maximum de peines d'enfermement en peines aménagées. Dans le même ordre d'idées, l'insistance sur la dégradation des conditions de vie et sur l'accroissement des risques liés à la promiscuité s'accordent à la fois avec cette image humaniste et avec la lutte contre le surencombrement.

Le propos de cette recherche n'est pas de traiter la question de la prison et des conditions de détention. Celle-ci est trop complexe pour être évoquée dans un travail qui s'est fixé d'autres priorités. L'objectif n'est pas non plus d'examiner en détail les transformations du métier de directeur des services pénitentiaires. Cela serait un exercice tout à fait intéressant dans le cadre d'une sociologie des professions. Nous n'en avons pas le loisir ici. Il n'en reste pas moins que la totalité des responsables de DISP nous ont parlé de cette préoccupation de lieux de détentions plus aptes à accueillir dignement et dans les meilleures conditions les personnes incarcérées. Ce sujet s'est pas neuf. Il s'est imposé dans la sphère médiatique au début des années 2000, à travers le livre de Véronique Vasseur²⁰, et le rapport du sénat intitulé *Prisons : une humiliation pour la République*²¹, puis à travers toute une série de rapports officiels et de témoignages de personnes incarcérées. L'Administration Pénitentiaire a décidé de réagir en améliorant à la fois les conditions de détention et la sécurité des détenus. Divers programmes, en particulier l'application des règles pénitentiaires européennes (RPE)²² ont été mis en œuvre pour aller dans ce sens. Il en est de même pour la lutte contre les violences en milieu carcéral²³ ou le suicide²⁴. Ces thèmes sont devenus des enjeux importants dans les établissements carcéraux. Or, dans ce cadre, non seulement la surpopulation accroît les risques d'agression –six personnes dans une cellule prévue pour deux, cela les augmente inévitablement, même s'il n'y a pas passage à l'acte-, mais en plus cette présence nuit aux objectifs de réinsertion et d'accompagnement qui font désormais partie intégrante des missions de l'AP et qui est affirmée par une partie de ses personnels.

« La surpopulation est un problème, bien sûr, même si c'est un amplifiant plus qu'une véritable cause de la violence. Quand il y a surpopulation, c'est plus difficile de gérer les groupes. La concentration de monde pèse sur la relation surveillant-détenu. Le temps de dialogue est réduit. Tout le monde ne peut pas aller aux activités, d'où de l'oisiveté et du désœuvrement. En plus, le confinement est insupportable pour tout le monde. »

DISP-2

« Nous voulons de l'exécution de la peine digne, correcte. Nous n'avons plus un établissement avec des matelas par terre. Ce n'est pas acceptable. »

DISP-1

²⁰ V. Vasseur, *Médecin-chef à la prison de la santé*, Le Cherche Midi, 2000

²¹ J.-J. Hiest, président, G.-P. Cabanel, *Prisons : une humiliation pour la République*, Les rapports du Sénat, n°449, 1999-2000

²² Voir les brochures du Ministère de la Justice, Les règles pénitentiaires européennes, notre charte d'action - Bilan 2008 - Perspectives 2009 (Brochure 16 pages), Les règles pénitentiaires européennes, une charte d'action pour l'AP - Bilan 2007 - Perspectives 2008 (Brochure 16 pages), Les règles pénitentiaires européennes, une charte d'action pour l'AP - avril 2007 (Brochure de 16 pages)

²³ Suite notamment au livre d'Antoinette Chauvenet, Corinne Rostaing, Françoise Orlic *La violence carcérale en question*, Paris, PUF, 2008

²⁴ Jean-Louis Terra, *Prévention du suicide des personnes détenues, Evaluation des actions mises en place et propositions pour développer un programme complet de prévention*, Rapport de mission à la demande du garde des Sceaux, ministre de la Justice et du ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées, décembre 2003.

Dans leurs échanges avec les magistrats, les DISP reconnaissent qu'ils cherchent à faire comprendre aux magistrats que le métier de l'AP n'est pas –ou n'est plus- seulement de surveiller les prisonniers, et que des dimensions sociales et éducatives sont à prendre en compte. Or, ils ont l'impression que les magistrats sont surtout attachés, dans le cadre actuel, à la gestion des flux de sanction, et que la dimension socio-éducative les intéresse moins.

« L'AP a une vision plus stratégique de ce que pourrait être une politique pénale car elle est confrontée directement au concret de ce que sont les délinquants. Il faut s'occuper d'eux, de ce qu'ils pensent, de leur situation sociale. La pénitencière est directement en prise avec ça : « comment transformer un délinquant en honnête homme ? ». Cet objectif nous pose question. Comment je fais ? Quelles sont les personnes prioritaires ? Quels sont les moyens nécessaires ? La pénitencière est plus tournée vers la personne que la Justice. Elle, elle est tournée vers les faits. Les magistrats pensent que la peine a un effet symbolique. Mais il n'y a pas que ça. Il faut que la peine prenne sens pour le condamné. C'est notre travail. »

DISP-5

« Les procureurs généraux ? Je pense que notre discours sur le traitement individualisé des détenus leur fait peur. Travailler à infléchir leur politique pénale en fonction de l'individu et des outils de l'AP, ils n'y sont pas encore. Ils pensent plus à travailler avec les policiers et les gendarmes sur l'activité de police. Là, ils se sentent légitimement donneurs d'ordre. Ils sont plus à l'aise avec la répression. »

DISP-5

Pour certaines DI, il est symptomatique que les magistrats ne s'impliquent pas toujours pleinement dans les visites des lieux de détention quand ils le peuvent :

« C'est assez rigolo, quand on assiste à une commission de surveillance et quand on demande « Qui veut visiter l'établissement ? »... Tout le monde repart, et souvent ils ne font pas de visite... alors que ce serait l'occasion de voir. Ils nous disent « Je n'ai pas le temps »

DISP- 2

L'un des regrets exprimé par les DISP concerne le manque d'intérêt de la plupart des magistrats pour les modalités de l'exécution de la peine prononcée. Dès lors, il est important pour les DISP de « sortir » les magistrats de leur focalisation sur le moment de la décision. C'est du moins ainsi qu'ils le décrivent. Ils voudraient que ceux-ci s'investissent plus dans les modalités de l'exécution. Pour eux qui connaissent bien les établissements, effectuer une peine dans une maison d'arrêt vétuste, surencombrée, disposant de peu d'équipements socio-éducatifs, n'a pas du tout la même signification qu'une peine de même durée dans une maison d'arrêt moderne, avec des cellules modernes et moins de promiscuité. Cette dimension est selon eux trop peu présente dans les réflexions des magistrats, et les plus directifs cherchent à convaincre ces derniers de l'importance de « l'après décision ».

« Le problème, c'est que les magistrats –enfin pas tous-, la plupart pensent que leur mission s'arrête à prendre une décision. L'exécution, ce n'est pas leur problème. Sauf qu'un jugement selon l'endroit où il est exécuté, selon ce que fait le chef d'établissement, l'existence de quartiers arrivants, de régime différencié, etc... Sa décision, ce n'est pas la même décision de justice selon le lieu où elle est exécutée, selon la façon dont elle est exécutée. Aller à la MA de (...) ou à celle de (...), ce n'est pas la même chose. Pour moi, l'exécution de la décision est importante : ça a un impact sur le jugement. D'ailleurs, les détenus le savent, ils ne parlent entre eux. Ils savent que dans tel endroit, leurs requêtes seront traitées avec diligence, et

qu'ailleurs non.

Les magistrats ne l'ont pas compris, que l'exécution d'une peine fait partie du jugement. Ce n'est pas un problème annexe, quelque chose de neutre. Ils nous considèrent comme des auxiliaires de justice. On vient après. C'est pour ça que quand un chef d'établissement s'évertue à faire des choses et quand un afflux de détenus vient tout foutre en l'air, c'est décourageant. »

DISP-2

« C'est à nous à l'AP de prendre les initiatives car l'autorité judiciaire n'a pas ces réflexes. Il n'y a pas de considération acquise par rapport à l'application des peines et à la pénitentiaire. Il faut la faire reconnaître ».

DISP-1

L'essentiel de la stratégie des DISP est donc d'impliquer tous les magistrats dans l'exécution, et en particulier ceux qui prononcent les peines et les parquets qui les requièrent. Beaucoup reconnaissent que la question du surencombrement et ses dangers inhérents, s'ils sont un vrai problème pour la pénitentiaire, peuvent être simultanément un levier pour obliger les magistrats à prendre conscience des problèmes plus généraux liés à l'exécution de la peine :

« Je suis souvent pessimiste quant aux relations avec les magistrats. C'est avec les incidents qu'on a les moyens d'attirer leur attention. Le taux de surencombrement ne les empêche pas de dormir. Mais si on leur dit qu'il y a une augmentation des violences entre détenus et sur le personnel, s'il y a une augmentation des refus de réintégrer, là il y a une réaction car il y a un risque de surcroît de travail pour eux »

DISP-4

La position des DISP se comprend à la lumière des différents éléments évoqués. S'appuyant sur une expertise forte, en matière d'information sur les flux –quantitative- et sur les personnes détenues – qualitative-, soucieuse de limiter tant que possible le surencombrement et ses effets, poursuivant un objectif d'individualisation de l'exécution de la peine, elle cherche à s'imposer comme un interlocuteur incontournable auprès des magistrats, et en premier lieu ceux des cours d'appel. Cette stratégie passe aujourd'hui aussi par un développement des aménagements de peine, principal moyen pour éviter la surpopulation dans les maisons d'arrêt. Toutefois, cette stratégie rencontre des limites qu'évoquent ces mêmes équipes des DISP.

Un sentiment de relative impuissance

Tout le monde dans les DISP s'accorde pour reconnaître que les relations avec les magistrats se sont notablement améliorées ces dernières années et que l'AP est désormais un partenaire reconnu. Cette coopération se heurte cependant aux préoccupations des cours telles que les ressentent les DISP. Ils constatent un décalage entre leurs propres positions et celles de leurs interlocuteurs. L'AP n'est, selon les DI, pas identifiée à ce qu'elle est réellement devenue. En particulier, l'argument « humaniste », qui renvoie à l'individualisation de la peine et plus généralement au suivi des conséquences de la peine sur l'individu s'oppose à un traitement trop fondé sur le quantitatif qui

s'imposerait dans les cours et les tribunaux.

« Les magistrats sont sensibles aux indicateurs, bien sûr. On ne peut pas regarder que notre chapelle. Je comprends un procureur général qui me dit qu'il reçoit des circulaires imposant des mises à exécutions. Il a bien des objectifs. »

DISP-3

Plus généralement, les DISP, confrontées à des problèmes concrets tels que la suroccupation des MA, ne voient pas les effets de la coopération avec les cours se traduire par des mesures effectives.

« Sur toutes les cours d'appel, l'attention est la même de la part des chefs de cour. On a d'excellents contacts. Il y a un réel intérêt des uns et des autres pour la pénitentiaire. Mais, bon... Comment cela se traduit concrètement sur le terrain ? Il n'y a pas de mouvement fort, d'engagement fort des cours d'appel. Mes interlocuteurs sont sincères, mais ils ont d'autres difficultés. Ce n'est pas facile de changer. Tous, on a le souhait que les choses évoluent. On fait le maximum. Mais ceci étant, la lourdeur de la machine est importante. »

DISP-3

« On a un établissement, à (...). J'ai voulu intervenir. La cour d'appel y a été sensible. Mais... Le problème du surencombrement, je l'ai évoqué avec le procureur général de (...). Il m'a écouté avec courtoisie... Mais j'ai du mal à voir comment ils répercutent cela sur leurs parquets. L'impact est difficilement mesurable. Je n'ai pas vu d'effet particulier. »

DISP-4

Ce manque de résultats tangibles est expliqué par plusieurs raisons. Il est difficile aux DISP d'invoquer leur professionnalisme et parallèlement de demander aux cours de réfléchir avec eux aux questions de l'exécution. Le surencombrement produit là aussi des effets contradictoires. D'un côté, les cours attendent que les DISP gèrent d'elles-mêmes les transferts nécessaires au désencombrement, et de l'autre les DISP invoquent le surencombrement pour inciter les magistrats à s'investir dans une politique de gestion de l'exécution.

Une seconde raison tient à l'injonction contradictoire représentée par les politiques nationales qui exigent un accroissement des peines et la mise en œuvre des décisions à travers l'exécution des peines, et simultanément un respect des règles de dignité dans les prisons : celles-ci ne peuvent pas être remplies au-delà de seuil²⁵. Face à cette injonction, la position des magistrats se cristalliserait autour d'un repli identitaire :

« Sur les magistrats, je pense que leur position n'est pas facile. Je pense qu'ils sont conscients du surencombrement, mais ils sont pris dans une double injonction contradictoire. D'un côté, il y a la surpopulation, mais il y a une pression sociale et politique qui fait qu'on leur rappelle constamment qu'ils sont là pour sanctionner et condamner. De l'autre côté, ils ont conscience qu'entasser les gens dans les prisons, ce n'est pas ce qu'il y a de mieux, mais on leur rappelle –on, c'est les policiers, la société, le Ministre de la Justice, le Président de la République- que leur fonction, c'est de protéger les victimes et la société, c'est-à-dire d'envoyer des gens en prison. Cette ambiguïté n'est pas simple à gérer pour eux. Dans les discussions, ils ne sont pas indifférents aux problèmes de l'AP. Ils prennent en compte ce problème des personnes détenues dans des conditions pas très dignes. Mais ils disent « Il faut que je juge ». »

²⁵ Cette injonction contradictoire se retrouve lors des votes des différentes lois consacrées à la pénitentiaire. Toutes prévoient un respect des règles de dignité en milieu fermé tout en prévoyant en même temps des dérogations afin de différer leur application.

Sur le fond, les DISP sentent que les magistrats des cours restent réticents à aborder la question essentielle de la place de l'exécution dans le jugement. Ce thème heurte la tendance générale à s'engager dans des politiques pénales de plus en plus répressives et rapides, qui mettent à mal la notion d'individualisation des peines²⁶. La productivité est devenue un objectif essentiel aux seins des juridictions, et la responsabilité des cours d'appel dans ces politiques est première. Cela s'est traduit par le développement d'outils de traitement des flux. Il est alors malvenu que l'AP, surtout à l'échelle des cours d'appel, rappelle cette notion essentielle d'individualisation à travers ses compétences. D'où un exercice délicat de la part des DISP, qui doivent convaincre sans heurter les susceptibilités. Car de toutes façons, les magistrats auront le dernier mot :

« Parfois, les discussions sur le surencombrement n'aboutissent pas. Le parquet dans ce cas dit « c'est le problème de l'AP ». En gros, on trouve deux positions. Il y a le magistrat qui dit : « la Justice juge, et débrouillez vous ! ». Il y a d'autres magistrats qui savent bien qu'une peine ne s'exécute pas de la même façon selon que l'établissement soit plein ou pas. C'est pour cela qu'il faut des liens informels, des relations directes qui se nouent. »

DISP-2

Les contacts directs sont alors essentiels pour « faire passer » un certain nombre d'idées sans que les magistrats ne se sentent « agressés ».

« Dans les relations avec les cours, on est dans un domaine de susceptibilités. Je travaille beaucoup par téléphone. On peut déborder du fond pour mettre du liant. Par courrier, il y a des modalités d'écriture codifiées. Par téléphone, on mesure le ressenti. On peut voir si on fait « passer » des choses, si le magistrat est prêt... »

DISP-6

Les DISP sont donc réticents à évoquer frontalement les questions qui peuvent générer des tensions et donc un renfermement des magistrats. Bien qu'ils en aient envie, ils n'avancent sur la question des conséquences du jugement et sur celle de leur participation dans la politique pénale du Parquet général qu'à pas feutrés. Il faut éviter tout ce qui pourrait être considéré comme de l'abus de pouvoir de la part de l'AP.

« Il faut mettre en regard la politique pénale des procureurs par rapport aux capacités de l'AP à répondre. Les PG n'y sont pas. Ça les obligerait à remettre en cause leur politique pénale. (...) A l'AP on va identifier les publics les plus difficiles, ce ne sont pas les voleurs de poules ou les CEA. Il faut que le judiciaire nous reconnaisse cette compétence-là, notre capacité à travailler sur le déni, sur le délit... L'autorité judiciaire et les magistrats sont dans le déni de cette compétence, ça date des années 1980. Ils sont dans la critique de l'AP et dans le déni de ses compétences. Ils vivent l'AP comme une administration lourde et opaque. Ils sont passifs par rapport à l'AP, en attente. »

DISP-5

26

Sur ce point, on renverra à B. Bastard, C. Mouhanna, *Une justice dans l'urgence, Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, PUF, Coll Droit et Justice, 2007

« C'est subtil. Les approches je les fais à fleuret moucheté. Il faut construire une relation de confiance, montrer que l'on est ouvert, et pas contre l'autorité judiciaire. Il faut dépasser l'idée que l'AP est un rouleau compresseur qui veut imposer ses vues. Il ne faut pas leur donner le sentiment que je peux leur imposer une politique pénale »

DISP-6

L'exercice est donc ardu. Les arguments de professionnalisme développés par les DISP sont rendus difficilement audibles en raison du poids des débats publics et des services de police sur les politiques pénales :

« Je n'hésite pas à parler aux PG. J'utilise des arguments comme l'intérêt pour l'exécution de la peine, comment rendre la peine la plus efficace possible. Je parle de notre professionnalisme. C'est le discours le plus cohérent, le plus accessible pour eux. Je refuse les discours médiatiques. J'essaie de montrer qu'un accompagnement peut se faire si l'incarcération est évitée et de montrer qu'une incarceration peut être une lourdeur inutile. On se fonde sur notre connaissance de la population pénitentiaire. La première conférence d'aménagement de peine, on leur a expliqué les taux de détention très élevés, les taux d'aménagements trop faibles. Ils me répondaient qu'ils avaient un problème par rapport à l'opinion publique. »

DISP-1

Le problème des courtes peines et des « placards » de l'exécution

Parmi les thèmes qui préoccupent, voire parfois irritent les DISP, celui des courtes peines revient dans tous les entretiens. Il est évidemment étroitement lié à la question du surencombrement. Plus exactement, il participe aux difficultés que connaissent les maisons d'arrêt en renforçant la problématique du surencombrement. En effet, trop souvent, la suroccupation des prisons est envisagée uniquement sous l'angle des « stocks », c'est-à-dire du nombre de détenus « hébergés » à un instant t donné dans un établissement. Or, la problématique des courtes peines, et du flux d'entrées et de sorties qui en résultent pour les personnels pénitentiaires constitue un sujet irritant pour ces derniers. Il l'est d'autant plus que les aménagements de peine et les autres dispositions concernant les personnes concernées par l'article 723-15 voudraient que les condamnations à de l'emprisonnement inférieures à deux ans²⁷ soient en théorie exécutées hors prison. Pour nos interlocuteurs, ce n'est pas la même chose d'avoir 1000 entrées pour un an de peine ferme ou 3000 entrées –et sorties– pour 4 mois. Si le stock est équivalent dans les deux cas –en supposant que le flux soit régulier, ce qui est purement théorique–, le travail demandé aux personnels est largement accru dans le second. En outre, quand les détenus sont incarcérés pour une courte période, tout la mission d'individualisation de la peine, avec ce qu'elle implique de détection de difficultés de la personne et de solutions possibles –soins, éducation, travail socio-éducatif–, est réduite à sa plus simple expression. Alors qu'ils revendiquent une démarche de qualité, les personnels pénitentiaires

²⁷ Inférieures à un an avant la loi du 24 novembre 2009, deux ans depuis.

se retrouvent impliqués dans une logique de gestion de flux de condamnés, sans pouvoir exercer leur professionnalisme.

« Le problème, ce n'est plus les longues peines en priorité, ce n'est plus la [détention] provisoire. Ce sont les courtes peines, c'est le problème majeur. Qu'est-ce qu'on en fait ? Comment on les aménage ? C'est ceux-là qui encombrant les prisons. »

DISP-2

« Les petites peines, c'est énorme. L'accélération des flux avec les courtes peines nous pose des difficultés sur deux tableaux. Sur le plan matériel, la prise en charge est plus compliquée. On a des processus d'accueil. Quand un bonhomme est là pour 2 mois et qu'on recommence après... Plus le flux est rapide, plus c'est matériellement compliqué.

Mais, en plus, comment mettre en place un projet d'exécution de peine sur deux mois, avec 14 jours de remise ? Il n'y a pas de place pour un aménagement. »

DISP-3

Divers chiffres nous ont été communiqués dans les différentes régions : 20% des personnes incarcérées le sont pour des peines inférieures ou égales à 3 mois dans une région, 30% pour des peines de moins de 4 mois dans une deuxième, 14% pour des moins de 6 mois dans une autre. Mais comme nous l'avons dit, ces chiffres –statiques- ne prennent pas en compte toutes les dimensions du problème. Comme le surencombrement, la multiplication des petites peines nuit au discours de professionnalisme que défendent les DISP. Ces dernières se trouvent donc « piégées » car elles ne peuvent assumer face aux magistrats un savoir-faire en matière de connaissance du détenu : elles n'en ont pas le temps. D'où un paradoxe difficile à supporter.

En plus, les courtes peines présentent un autre désavantage en termes de gestion des établissements. Il est par principe impossible de désencombrer une maison d'arrêt de ses courtes peines pour les transférer en CD. La persistance d'un fort niveau de courtes peines rigidifie encore plus le système carcéral et ôte des possibilités de jouer sur les transferts pour éviter le dépassement du seuil « acceptable » de détenus dans une maison d'arrêt. On se trouve ainsi parfois dans des situations où des MA sont trop emplies alors que des CD proches disposent de places. Là aussi, la situation est difficile à défendre face aux magistrats.

Le thème des courtes peines s'articule lui-même avec la question des peines non exécutées, que d'aucuns appellent les « placards de l'exécution ». Selon le rapport de l'IGSJ²⁸, l'évolution du nombre des courtes peines –moins de 6 mois- dans les incarcérations sur la période 2006-2008 est en stock de 40%. Toujours selon le même rapport, elles représentent plus de 68% des peines exécutoires non exécutées en février 2009²⁹.

²⁸ Op. Cité –voir supra

²⁹ Plus de 90% des peines exécutoires non exécutées sont inférieures ou égales à un an.

Visiblement, personne ne semble ravi d'aborder ce sujet. On comprend les réticences des DISP qui ne sont pas prêtes à assumer une mise à exécution de ces condamnations. Les dispositifs existant n'y suffiraient pas. Même une simple accélération risque d'entraîner une perte de maîtrise des établissements. Les personnels, les co-détenus, les principes de dignité et d'individualisation de la peine, tout serait fragilisé par un tel afflux que tous envisagent avec inquiétude :

« Les peines non exécutées, on pourrait en parler avec les magistrats... Les commissions d'exécution des peines vont peut-être permettre un début de débat par rapport à ça. Je ne suis pas interpellé par les magistrats sur ça. On n'y est pas encore. Les autorités judiciaires ne préviennent pas l'AP comme un partenaire, pas encore. C'est normal car sa compétence n'est pas encore reconnue là-dessus. »

DISP-5

« Par exemple, les extraits de jugement à exécution. Si l'étagère est pleine et que le magistrat décide de « faire tomber ». Quelles sont les conséquences pour les établissements ? Globalement, il y a peu de concertation avec les magistrats là-dessus »

DISP-3

« Les peines à exécuter, je suis incapable de vous dire combien il y en a dans ma région. Il n'y a pas de discussions formelles, pas de protocoles. Je ne pense pas que mes interlocuteurs soient prêts à ça. Je ne sais même pas le stock de jugements à exécuter qu'ont les parquets. »

DISP-2

« J'ai eu une inquiétude après l'inspection de l'IGSJ, je pensais qu'il y aurait une réaction... Il n'y a pas eu de réactions. »

DISP-4

On sent bien là que les DISP anticipent une matière à tension, voire à conflits. Tous rechignent à provoquer un débat qui serait considéré éventuellement comme un abus de pouvoir voire une ingérence intolérable par les magistrats. Au mieux nous signale-t-on qu'officieusement les DISP font passer officieusement le message aux chefs de cour : la mise à exécution systématique serait un vrai danger pour les MA.

Pour sortir de cette menace, plusieurs DISP évoquent l'article 48 de la loi pénitentiaire de 2009 qui prévoit une sortie automatique en fin de peine, ou les aménagements de fin de peine. Certains ironisent volontiers sur ce qu'ils appellent un retour déguisé de la grâce présidentielle. Pour d'autres, la solution passe par la mise en place d'un *numerus clausus* dans chaque établissement. Un nombre de places serait fixé par MA et toute nouvelle entrée devrait s'accompagner d'une sortie afin de maintenir un taux d'occupation équivalent au seuil défini. Cela permettrait de fixer les règles « d'en haut » et d'éviter les négociations difficiles.

« Les dossiers [d'exécution] sous le coude ? Les parquets n'arrivent pas à donner leurs chiffres. C'est invérifiable pour nous. On n'est pas destinataire, on n'a pas les chiffres précis. Je pense que le DI l'évoque avec les magistrats. C'est le débat : qui gère les réservations de chambres ? Le numerus clausus ce serait le seul moyen de faire avancer les choses. »

DISP-6

Beaucoup de nos interlocuteurs en DI sont demandeurs de la mise en place d'un vrai *numerus clausus*

qui permettrait d'éviter la situation catastrophique que connaissent certains établissements en terme de surencombrement. En attendant l'émergence d'un tel outil, contrainte pour les magistrats mais garantie pour les MA, l'une des stratégies récurrente des DISP est de déléguer la négociation sur ce point aux chefs d'établissements. C'est à leur niveau et celui des procureurs que doivent se trouver les arrangements.

Les DISP sont donc engagées dans une politique certes volontariste et qui consiste à s'appuyer sur ses savoir-faire, tant en matière de calcul de flux qu'en matière de traitement individuel. Mais on voit qu'à leur échelle, l'exercice est restreint de par leur propre anticipation de réactions éventuellement négatives des cours d'appel. Ils savent que celles-ci sont soumises à divers impératifs : gestion, productivité, moyens en réduction. Face à cela les demandes de la pénitentiaire semblent importantes mais secondaires à leurs yeux, c'est du moins ce qu'il ressort des DISP.

2- Les cours d'appel : une volonté de compréhension

Qu'en est-il dans les cours d'appel ? Tout d'abord, l'examen de leur situation ne peut se faire selon les mêmes modalités que les DISP. En effet, si l'on peut relever une grande homogénéité dans les sentiments exprimés par nos divers interlocuteurs dans les DISP à l'égard des cours, l'inverse n'est pas vrai. Le parquet général et la première présidence n'ont pas les mêmes enjeux et donc pas la même appréciation de l'AP en général et de leur DISP en particulier. Comme cela a déjà été souligné, les DISP ont affaire à plusieurs cours. Ils « managent » celles-ci selon les critères qui viennent d'être décrits. Pour leur part, les cours ont la plupart du temps une seule DISP qui couvre l'essentiel de leur ressort, et donc un seul interlocuteur. Mais même si ils n'ont affaire qu'à une seule direction interrégionale, les différents membres de la cour ne font pas preuve d'un investissement similaire dans la relation. Généralement, et au moins dans les cours que nous avons visitées, les premiers présidents n'ont qu'un contact ponctuel et peu approfondi avec les DISP. D'ailleurs, ils ont pour la plupart d'entre eux manifesté peu d'intérêt à nous rencontrer. Leur moindre implication s'explique par de nombreuses raisons. Ils ont à traiter beaucoup de sujets tant au civil qu'au pénal, et l'application des peines reste, pour ces personnes qui gardent encore une image un peu ancienne de la question, un thème secondaire. Ils participent aux conférences – ils ont au moins participé aux premières- mais cela n'a pas débouché sur des investissements remarquables de leur part. De plus, le siège est naturellement réticent à toute orientation hiérarchique. En vertu du principe d'indépendance, le premier président, en supposant qu'il en ait le désir, ne serait pas en mesure

d'imposer des directives aux magistrats en charge de l'application des peines sur son ressort. Tout au plus peut-il se permettre des commentaires mais aucun des témoignages recueillis tant auprès des magistrats que des services de l'AP ne montre une telle orientation. Il peut aussi détacher un nombre plus ou moins important de magistrats placés dans des postes d'application des peines. Cependant, ce pouvoir reste limité : le nombre restreint de magistrats placés à disposition ne permet pas à la présidence de mener des politiques très dynamiques en ce domaine. Presque toujours, ce pouvoir consiste à répondre aux urgences, sans qu'il soit possible de mener une véritable stratégie. Toutes ces raisons qui s'entretiennent les unes les autres place les premiers présidents dans une position de retrait dans la matière qui nous intéresse.

Du côté du siège, c'est la Chambre de l'application des peines qui est le principal interlocuteur des DISP. Principal ne veut toutefois pas dire incontournable ou essentiel. Bien évidemment, les décisions de la cour d'appel en matière d'application des peines sont suivies avec attention par les DISP, surtout lorsqu'elles concernent des cas particuliers. Ils savent toutefois que là aussi s'applique le principe d'indépendance. La chambre de l'application produit certes une jurisprudence, qui est suivie avec attention par les JAP du ressort de la cour, mais ces derniers conservent une marge d'appréciation très large. On ne peut parler de politique contraignante en ce domaine. Rien qu'en explicitant ces différents points, on comprend mieux les regrets ou reproches voilés qu'expriment les personnels des DI. Ils ne retrouvent pas à l'échelle du siège et en ce qui concerne l'application des peines, une politique aussi claire que celle tracée au sein de l'AP.

A première vue, les choses sont différentes au parquet. Les parquets des TGI sont placés sous l'autorité des parquets généraux. Une négociation avec les PG devrait donc déboucher sur des politiques coordonnées de la part de tous les procureurs du ressort de la cour d'appel concernée. Les DISP expriment aussi des réserves à ce sujet. Du moins, ils ne perçoivent pas depuis leur position une telle harmonisation.

Il convient donc d'examiner les sentiments et opinions exprimés par les différents magistrats, procureurs généraux et membres des chambres de l'application des peines rencontrés, en faisant la part des convergences et des divergences d'appréciation.

Une attitude compréhensive à l'égard des personnels de l'AP

Malgré toutes les difficultés évoquées, on ne peut conclure à un désintérêt des magistrats de la cour

d'appel à l'égard des problèmes des services pénitentiaires. Bien au contraire, et les personnels des DISP le reconnaissent aisément, le parquet général comme le siège sont soucieux des difficultés qu'ils rencontrent. Ils plaignent les personnels en général et soulignent combien le travail tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé est difficile :

« On sent bien qu'il y a une grande souffrance des personnels de l'AP. Il y en aurait assez, ce serait un travail intéressant et riche. Mais là on voit des établissements où il y a une démobilisation, un repli sur soi. Et en milieu ouvert, il y a beaucoup de SDF, des gens sans logement ni travail. Pour les SPIP, c'est mission impossible. »

Juge-Chambre de l'Application des peines

« Il y a les difficultés que l'on perçoit. On sait que les directeurs des maisons d'arrêt font avec les moyens qu'ils ont. On est soucieux de marquer l'intérêt que l'on a pour eux, pour leur travail, pour leurs problèmes. »

Substitut général

Pour certains procureurs généraux, ce sentiment se double de la nécessité de soutenir l'AP :

« Il faut que le travail de l'AP soit valorisé et soutenu, qu'il soit conforté. »

Procureur Général

D'autres magistrats sont admiratifs de la façon dont l'AP en général a su se moderniser. Ils ressentent que celle-ci est « en avance » sur les autres directions de la Chancellerie. En particulier, ils soulignent, avec un mélange d'admiration et de répulsion, ses capacités managériales qui ont été développées avant qu'eux-mêmes ne soient touchés par ce mouvement :

« J'ai toujours perçu l'AP comme une direction qui s'est vite modernisée, car elle devait faire face à des crises. Elle n'a jamais été archaïque comme les autres directions du Ministère (...) ils ont une gestion un peu managériale qui me fait percevoir les DISP comme des managers venus d'écoles de commerce qui appliquent la politique de la DAP. La DAP a conquis sa place de partenaire. Elle a acquis une légitimité. Elle a pris des initiatives. Elle produit aussi des stats. Parfois c'est un peu trop quantitatif et alignement de bâtons. C'est comme chez les policiers, il y a une logique quantitative de prise en charge de masse. Encore que leurs dossiers soient pas mal foutus. »

Président Chambre Application des peines

Comme le font les DISP, les magistrats se satisfont de la disparition de frontières, et de la mise en place de mouvements partenariaux. Pour beaucoup d'entre eux, il n'y a de toutes façons pas d'alternative :

« Ça ne sert à rien d'aller au tout répressif aveugle si après les prisons craquent. C'est bien intégré par tout le monde. Ça nous conduit à trouver des réponses pénales adaptées, des alternatives à l'incarcération. Cela suppose que l'on trouve ces réponses. On n'a pas tellement de possibilités car on manque de structures médico-psychologiques et psychiatriques. Après, il faut aussi trouver des solutions de rétention intelligentes, avec un parcours.

Anjourd'hui, on cherche la cohérence avec la pénitentiaire. Avant, on était tous hors du champs de la réflexion en commun. Maintenant, c'est un mouvement évident. Ça veut dire que les magistrats deviennent des partenaires coutumiers de l'AP. Je discute souvent avec des chefs d'établissements. Avant, ce n'étaient pas des interlocuteurs faciles. Maintenant, ils trouvent normal de me tenir au courant. Il y a une logique de dialogue, de débat.

La deuxième chose, c'est que les SPIP deviennent des interlocuteurs de plus en plus essentiels. Leur

fonctionnement devient plus ouvert et plus transparent par rapport à la justice. Il y a des frontières qui tombent, des contacts qui se nouent. »

Procureur Général

« C'est l'intérêt bien compris de l'AP et du judiciaire de se parler. »

Substitut général

« Ils sont contents quand la cour les sollicite. Ils s'intéressent à nous quand on s'intéresse à leur travail. »

Président de Chambre de l'application des peines

Il ne s'agit pas seulement de se fréquenter et de se connaître « pour le plaisir ». Il existe un réel besoin d'échanger qui est né de la complexité des multiples textes juridiques concernant l'application et l'exécution des peines, mais aussi des manques de moyens dont souffre structurellement chacune des deux organisations, et bien entendu des contradictions structurelles que représente l'injonction paradoxale de condamner plus tout en améliorant la condition des personnes incarcérées. Le renforcement des liens résulte donc à la fois d'une convergence d'intérêt et d'un manque de ressources dont souffre chacun des acteurs. Le besoin de disposer des informations détenues par les autres a conduit à surmonter petit à petit une ignorance réciproque.

Pour la plupart de nos interlocuteurs, il est clair que la mise en place des conférences d'aménagement de peines a joué un rôle indiscutable de levier ou d'accélérateur -en fonction de la situation antérieure- pour développer ces échanges. Lorsque les contacts directs de personne à personne n'existaient pas, les directives visant à organiser ces conférences ont permis aux futurs partenaires de mieux se connaître :

« On constate que les relations institutionnelles DAP-monde judiciaire sont devenues au fil du temps et des textes beaucoup plus riches. L'un des moments fort a été la création des réunions semestrielles d'aménagement de peines, présidées par les chefs de cour et le DISP. Ça a permis de décloisonner à mon sens, et de faire en sorte que se crée un regard partagé. (...) On n'est plus dans une attitude de repli. Avant on travaillait de manière plus cloisonnée. Ce n'est plus vrai aujourd'hui. »

Procureur Général

Après 3 ou 4 de ces séances, on peut observer que les pratiques se sont diversifiées, que différents thèmes sont abordés, et non plus seulement les aménagements de peine, même si ceux-ci occupent encore une place importante. Les directions centrales relèvent que des groupes de travail plus pérennes que les conférences se mettent en place³⁰. Petit à petit, une coopération renforcée se construit.

Ceci étant, on ne peut pas –ou pas encore ?- parler de relation d'égalité entre partenaires. Comme nous l'avons montré, les DI gardent un sentiment de respect à l'égard des magistrats des cours. Ils fournissent l'essentiel des analyses et des informations, notamment sur les flux, mais conservent une

³⁰

Voir DACG - DAP , *Synthèse nationale des conférences régionales semestrielles du second semestre 2008*, mars 2009

distance respectueuse. Pour leur part, les magistrats des cours d'appel affichent certes une attitude de compréhension face aux difficultés des métiers de la pénitentiaire, mais en gardant eux aussi une certaine distance. Celle-ci se traduit sous différentes formes. Certains procureurs généraux cherchent à préserver une image d'autorité à l'égard des services de l'AP :

« Je suis soucieux de vérifier la loyauté de l'AP par rapport à l'administration judiciaire. Je leur demande des comptes »

Procureur Général

Néanmoins, cette attitude n'est pas la plus répandue. La plus grande partie des membres des parquets généraux reconnaissent avoir besoin de l'AP et lui faire confiance pour toute une série de questions, en particulier celle des transferts de détenus. En ce qui concerne les affaires en attente, les DI se trouvent même souvent en position de source d'information, à des fins de gestion interne, des parquets généraux :

« Les transferts des personnes ressortent plus de l'appréciation de la DISP que de l'imperium du magistrat. Chaque mois, on reçoit un état de nos détenus en attente de jugement, cela me permet de vérifier que ça ne traîne pas chez nous, cela me permet de voir où on en est du point de vue judiciaire. Ça permet de débusquer les retards et d'y mettre fin. »

Procureur Général

On voit bien là que les DI disposent d'outils de gestion des flux que maîtrisent encore mal les cours d'appel. A travers les entretiens avec certains procureurs généraux, on en vient à se demander si les chiffres fournis par l'AP ne sont pas utilisés pour renforcer la relation hiérarchique entre procureurs généraux et procureurs.

« J'ai réclamé au DISP les rapports des SPIP. Moi, en tant que PG, je veux les voir, Cela me permet de voir bien des choses sur les parquets et sur leur efficacité. »

Procureur Général

L'AP est donc un moyen de disposer d'informations manquantes dans les services judiciaires.

Enfin, pour mémoire et toujours au chapitre de la compréhension, on notera que tous les magistrats insistent sur la difficulté à « tenir » les prisons non seulement en raison du manque de moyens disponibles, mais également parce que la population carcérale est vue comme étant de plus en plus fragile. La santé, physiologique ou mentale, des personnes incarcérées préoccupe les magistrats des cours d'appel :

« Il faudrait aller plus loin dans le raffinement des réponses entre l'alternative aux poursuites et les aménagements de peines. Il y a matière à beaucoup de choses mais il faut beaucoup de moyens et on ne les a pas. Notamment pour tout ce qui concerne les troubles mentaux et les addictions. Ce sont les conséquences de la réforme de la psychiatrie en France, et c'est l'AP qui les supporte. Mais les ressources n'existent pas forcément pour soigner les gens. On manque de psychiatres. »

Procureur Général

Ce thème de la prison qui supplée aux manques de l'hôpital reste une préoccupation pour de nombreux magistrats, mais ils manquent de temps et de moyens pour y réfléchir. Personne n'a trouvé de réponse adéquate à ce problème. En attendant, ils plaignent les personnels confrontés à ces profils de malades plus ou moins chroniques, mais insuffisamment soignés. Le sentiment qu'ils expriment à l'égard de la santé et leur incapacité à proposer des réponses illustre un positionnement plus général. Quelle que soit leur empathie à l'égard de la pénitentiaire, quelle que soit leur satisfaction envers les informations que cette dernière leur transmet, ils leur est difficile de traduire cela concrètement à leur échelle.

Une compréhension difficile à concrétiser

Malgré le constat général d'une amélioration notable d'une relation entre services judiciaires et administration pénitentiaire, et malgré la construction d'un partenariat de plus en plus riche, l'impact de ces échanges sur les situations locales tarde à se manifester. Du côté du siège, l'indépendance des juges qui se manifeste clairement dans le cas des JAP empêche d'imposer des règles. De toutes façons, les magistrats de la cour d'appel reconnaissent qu'ils sont trop éloignés du terrain pour se risquer à ce jeu :

« J'ai vécu en tant que JAP des échanges sur le terrain avec des directeurs d'établissements. Là, à la cour d'appel, on n'est plus en phase avec le terrain, en tous cas tant qu'on ne se sera pas déplacé dans les établissements. Là, à la cour, on a des interlocuteurs officiels qui ont un langage convenu. A la cour d'appel, dans une conférence régionale, c'est du discours officiel. »

Juge-Chambre de l'application des peines

Ces magistrats du siège à la cour d'appel comprennent le relatif désappointement qu'ils ressentent de la part de leurs interlocuteurs dans les DI. Mais ils ne voient pas comment ils pourraient influencer sur les JAP, et encore moins sur les autres juges, ceux qui décident en correctionnelle, pour limiter les incarcérations lorsque les établissements sont surencombrés :

« Les relations avec l'AP, on les a pour l'encombrement des prisons. Eux, ils tirent le signal d'alarme. Mais, honnêtement, ça n'a pas un grand effet sur les décisions proprement dites. Nous n'avons pas de réflexions sur nos décisions qui intègrent ce problème. On ne peut pas dire qu'il y ait ici une grande prise en compte de l'encombrement réel des prisons. »

Vice président- Chambre de l'application des peines

« Le fait que la maison d'arrêt soit surencombrée, ça devrait nous pousser à réfléchir encore plus avant d'envoyer quelqu'un en prison, mais ça c'est de la théorie. Il y a des gens qui font du pénal et qui n'ont jamais mis les pieds en prison. »

Président, Chambre Application des peines

Quant aux parquets généraux, ils ne se trouvent pas dans une position plus aisée à tenir. Certes, les

procureurs sont placés sous leurs ordres, mais des directives claires sont difficiles à diffuser, dans la mesure où les parquets généraux reçoivent eux-mêmes des textes qui insistent sur l'exécution des peines prononcées, et simultanément sur l'amélioration des conditions de détention et le développement des aménagements. Ils transmettent ceux-ci sans véritablement faire des choix car ils ne le peuvent pas. Ce sera aux acteurs de terrain de régler *in vivo* les problèmes. 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. Bien entendu, les aménagements de peine représentent une solution apparemment évidente à la contradiction entre l'augmentation du nombre de peines à exécuter et le surencombrement des établissements carcéraux. Mais sur ce point-là y compris, on observe qu'ils restent circonspects. Ils trouvent toutes sortes de raisons pour expliquer en quoi celles-ci ne sont pas la panacée. Quelque part subsiste l'idée que l'aménagement de peine n'est pas une réponse assez efficace :

« Les parquets gèrent la répression et la prévention de la délinquance. En même temps, ils doivent rechercher des alternatives aux poursuites avec des solutions fines, et ils doivent faire face à la demande d'enfermement. Si on raisonne en type de délinquance, il n'y a plus cette contradiction. On a une délinquance je dirais professionnelle qu'il faut traiter par la répression et l'enfermement. Et puis il y a les autres catégories. Des gens à qui il faut un peu de prison mais surtout de la réinsertion. Le problème, c'est comment la rendre, cette réinsertion, efficace et contraignante ? Il faut de la coercition. Est-ce que l'AP peut nous offrir des solutions adaptées, fines, de réinsertion contraignante ? L'alternative aménagement de peine est excellente mais il faut une coercition. Il faut un label de répression, sinon ce n'est pas la peine. Il faut un aménagement de peine coercitif. »

Procureur Général

Sont aussi évoquées les limites que les détenus eux-mêmes avancent par rapport aux aménagements :

« Il y a beaucoup de non-aménagements qui ont pour origine le refus des détenus eux-mêmes. Car ces mesures ont des durées plus longues que les peines fermes. Eux, ils préfèrent 3 semaines de prison ferme plutôt que 3 mois avec un éducateur. Beaucoup de gens ne sont pas capables de tenir 2 ans en aménagement de peine, alors qu'ils n'ont aucune responsabilité en maison d'arrêt. On a affaire à des populations fragiles, peu habituées à se prendre en charge, intolérantes à la frustration, et difficiles à responsabiliser. »

Procureur Général

Enfin, on trouve également des procureurs généraux qui, bien qu'impliqués dans le partenariat, refusent de composer avec les problèmes rencontrés par l'AP. Aucun procureur général ne peut cautionner une non exécution, du moins officiellement :

« Je n'ai pas donné d'instructions pour que les parquets lèvent le pied sur la mise à exécution, ça non ! Si la situation est grave, je le mentionne... J'écris que l'encombrement est une préoccupation majeure, à l'origine

d'incidents. Je pense que chacun doit prendre ses responsabilités. Il faut qu'une peine ferme soit exécutée s'il y a des antécédents. Je ne fais pas en fonction de la population pénitentiaire : on a du retard par rapport à la mise à exécution des décisions de justice. Il faut une politique immobilière, il appartient à la DAP et à l'Administration de construire. »

Procureur Général

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. De nombreux arguments sont avancés afin de justifier leur maintien :

« Certains disent 'il faut éviter les courtes peines', je trouve cela parfois dommage. Plus de 50% des personnes viennent nous dire 'Je suis allé en prison, j'ai compris'. Avec un TIG ou un aménagement de peine, ils ne comprennent pas. Il y a l'effet dissuasif de l'incarcération, le choc qui fait réfléchir. Par exemple, pour un gars qui a été condamné 6 ou 7 fois, et qui continue, il y a des cas où l'incarcération crée une cassure dans un comportement délictuel sans issue. »

Président, Chambre de l'Application des peines

« La nouvelle loi pénitentiaire évoque le caractère exceptionnel de la courte peine. Je pense qu'il y a effectivement une marge de progression en France. Il faut y substituer d'autres réponses. Mais j'y vois deux freins :

- Le choix du magistrat du siège. La courte peine a une valeur pédagogique pour lui. Il faudrait savoir par quoi la remplacer. Il faudrait pouvoir réagir dans un temps bref.

- On a affaire à une population démunie et fragile, ce qui exclut la peine d'amende. Ils n'ont pas de permis, on ne peut pas suspendre. Le TIG est impossible.

Il y a des situations où les faits n'exigent pas la prison mais que fait-on ? Nous n'avons pas le choix, c'est la courte peine ou la non-réponse. Je suis perplexe : quand la gravité est moyenne, on ne peut pas ne rien faire, la courte peine c'est la solution par défaut. »

Procureur Général

Les courtes peines, dont on a vu l'impact irritant dans les DI, ne sont que très rarement –et peut être jamais- l'objet de stratégie d'éradication, alors même que tous nos interlocuteurs sont tous conscients que la loi pénitentiaire de 2009, déjà votée lors de l'enquête, insiste sur ce point. Outre les raisons, certes pertinentes, invoquées ci-dessus, comment expliquer une telle réticence, surtout lorsque se développe un partenariat avec l'AP et que celle-ci insiste sur le handicap qu'elles constituent dans la gestion de ses établissements ? Plusieurs hypothèses ont pu émerger : une réelle inquiétude de nombreux magistrats quand à l'impact des mesures hors incarcération sur les publics concernés ; la volonté de voir prolongée une marque de pouvoir des magistrats, celle de pouvoir « envoyer quelqu'un en prison » ; des habitudes ancrées et difficiles à modifier, qui rendraient lents tout changement d'orientation ; le manque de solutions alternatives satisfaisantes. La peur de la récidive et des reproches qui pourraient être adressés aux magistrats n'ayant pas été assez sévères joue certainement aussi. Toutes ces raisons pourront être examinées à la lumière des pratiques de terrain, c'est-à-dire au niveau des TGI. Retenons néanmoins, parmi les explications avancées par les magistrats des cours d'appels eux-mêmes, la place qu'occupent désormais dans l'évaluation des

tribunaux et des cours les taux d'évacuation des affaires. Ce suivi de la « productivité » des parquets et des juges a engendré l'accroissement du nombre de décisions prises sous une forme dite « rapide » : comparution immédiate, aujourd'hui en stagnation mais toujours à des niveaux importants, composition pénale et CRPC. Comme nous avons pu le montrer auparavant, ces dispositifs entraînent une certaine automaticité des décisions³¹. L'accent mis sur ces procédures rapides, couplées à une pression politique et médiatique pour davantage de sanctions, ainsi que la pré décision qui est accolée à l'orientation des affaires selon l'une ou l'autre de ces procédures, a incontestablement contribué à maintenir ces courtes peines de prison. En d'autres termes, et pour reprendre le mot de l'un de nos interlocuteurs, « *quand le parquet demande une comparution immédiate, c'est clairement faire comprendre aux juges que l'on veut de la prison ferme* ». Et en effet, les comparutions immédiates ne permettant pas d'aménagement rapide, elles constituent une part importante de l'alimentation des maisons d'arrêt en petites peines. De plus, vu leur durée, elles sont par essence difficile à aménager, car les JAP n'en ont pas le temps et « *ça ne vaut pas la peine de travailler pour un gain marginal de quelques jours* ».

Du côté des parquets généraux, on ne semble pas prêt dans l'immédiat à poser cette question de l'impact des comparutions immédiates sur les courtes peines. On nous dit que ce n'est pas ça qui pose problème aux maisons d'arrêt. En même temps, on nous signifie qu'on ne peut pas ne pas incarcérer quelqu'un qui est passé en comparution immédiate, y compris lorsque l'établissement voisin est trop plein pour accueillir des personnes supplémentaires. Cet exemple montre bien les limites auxquelles se heurte l'engagement des magistrats des cours et ceux des parquets généraux en particulier. Ils sont d'accord pour développer les aménagements de peine, mais pas au prix d'une fragilisation d'autres procédures, ni à celui d'une remise en cause de leur productivité. Le traitement en temps réel reste une valeur forte dans les parquets et les parquets généraux, mais aussi au siège.

Pour d'autres raisons, personne n'est prêt non plus à s'interroger sur les modalités de détention provisoire. Celle-ci, si elle a fortement baissé ces dernières années, continue à représenter une part non négligeable des personnes incarcérées. Dans le cadre de cette recherche, nous n'avons pas cherché à rencontrer les membres des chambres de l'instruction ou criminelles dans les cours d'appel. Les rares contacts téléphoniques exploratoires que nous avons eus montrent un intérêt très limité porté dans celles-ci au sujet des thèmes qui nous préoccupent. Dès lors, le travail du juge d'instruction, figure déjà menacée par ailleurs par certains projets gouvernementaux, ni celui du JLD (juge des libertés et de la détention) ne sont susceptibles d'être examinés sous l'angle du maintien de la population carcérale dans des proportions limitées, permettant un réel travail de la part des

³¹ B. Bastard, C. Mouhanna, *Une justice dans l'urgence*, op.cité

personnels pénitentiaires.

Des débats occultés à l'échelle régionale

La comparaison des positions des DI et celles des magistrats des cours d'appel met en lumière le fait que, malgré le développement réel d'une coopération entre les deux institutions, il subsiste des sujets inabornables 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 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 :

« S'il y a un problème avec un type dehors, ce n'est pas à l'AP qu'on demandera des comptes, mais à moi »
Procureur Général

« L'AP fait de la pub auprès des magistrats sur les aménagements de peine, mais ce n'est que pour les magistrats. Personne ne le hurle sur les toits, qu'on fait de plus en plus d'aménagement de peine. Il y a un double langage. C'est pour ça que nous sommes encore utile, nous les magistrats. Les décisions qui ne marchent pas, c'est de la faute aux magistrats. Nous sommes les boucs émissaires. »

Juge-Chambre de l'Application des peines

De plus, tout le monde sait quelles sont les contradictions des politiques publiques en ce domaine, et personne ne semble prêt à prendre le risque d'exposer celles-ci sur la place publique. Il faut donc « faire avec », composer avec ces objectifs opposés imposés par la gestion de l'espace médiatique plus que des problèmes concrets. L'échelle des cours d'appel est autant, voire plus, un échelon de gestion des textes parlementaires et des directives de la Chancellerie qu'un échelon de traitement des problèmes opérationnels.

Parmi les thèmes 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. On comprend le positionnement inconfortable qui est celui des magistrats de la cour d'appel. D'une part, il leur est difficile de contrôler ouvertement un partenaire, ce qui serait une manière de rompre la confiance qui s'est instaurée. D'autre part, leur position devient intenable lorsqu'ils constatent des conditions de détention peu compatibles avec les RPE ou d'autres règles alors même que leur politique de condamnation est justement et en partie responsable de cet état de fait. Plusieurs magistrats nous ont confié combien il était désagréable de jouer ce rôle de contrôle. Plus exactement, les parquets

généraux sont à l'aise pour accompagner ou diligenter des opérations de contrôle des détenus ou de leurs visiteurs. Ils le sont beaucoup moins quand il s'agit de contrôler les conditions de détention :

« Pour contrôler les établissements, il faut y aller. Je n'ai pas toujours le temps. J'ai peu de temps. On a des retours, des plaintes, des affaires qui sortent. Par exemple, quand il y a un suicide, chaque parquet doit y aller et me rendre compte. Je demande aux parquets de contrôler les parloirs, avec des opérations avec des chiens contre les stupeurs. On peut aller plus loin, il faudrait aller plus loin. Mais on touche à la question 'le contrôle par qui ?'. Il faut un contrôle extérieur. Là, on est dans une relation de collègue à collègue avec l'AP. On contrôle quand il y a une procédure, mais on ne peut pas contrôler le fonctionnement, les personnels, les budgets. Ce n'est pas mon contrôle. Je ne contrôle pas le disciplinaire non plus, ça c'est l'administratif. Je peux contrôler le traitement judiciaire, mais pas le fonctionnement ou l'organisation de l'établissement. »

Procureur Général

« Les visites des établissements, ça reste intéressant, rien ne remplace la perception physique des choses. Ça demeure, chez nous, on le fait. Mais on y met les formes, les visites sont annoncées. On convient d'une date, ça se fait en bonne entente. »

Procureur Général

Nous avons vu pourtant que beaucoup de pénitenciers, au moins à l'échelle des DI, aimeraient voir plus les magistrats dans les établissements, afin que ceux-ci constatent *de visu* les conséquences concrètes de leurs décisions. Cela les contraindrait à intégrer davantage cette dimension de « l'après » dans leur décision. Mais cela les mettrait tellement en situation de dissonance cognitive³² qu'on comprend qu'ils préfèrent l'éviter.

Un autre thème abordé spontanément par les magistrats de la cour d'appel, y compris et surtout par les procureurs généraux, est celui du *numerus clausus* dans les maisons d'arrêt. Comme nous l'avons déjà dit, 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 :

« Nous n'avons pas en droit de dispositif de numerus clausus. Donc si on veut le faire, on ne peut jouer que sur l'expérimentation concrète, locale. C'est ce qu'on fait dans les maisons d'arrêt de (...) et (...) »

Procureur Général

« Il est convenu que le procureur de (...) ne mette à exécution les peines que si la position de l'établissement le permet. Il organise des stand by dans l'exécution des écrous en concertation avec le directeur de la maison d'arrêt de (...). Je vais m'y rendre pour voir les choses sur place. C'est un peu de la cogestion. Je n'irai pas jusqu'à dire que l'on fonctionne selon la règle du numerus clausus qui est peut-être une demande de la pénitentiaire, même si elle ne l'a pas exprimée. Encore que, elle l'a été. C'est quand même l'esprit du numerus clausus, parce que quand on évoque la mise en place de matelas, ce n'est pas admissible, donc il faut l'éviter »

Procureur Général Ouest

³² En simplifiant, on parle de dissonance cognitive quand les contradictions entre les pensées d'un acteur et les actes qu'il est obligé de faire le placent dans une situation insupportable. Voir L. Festinger, *A theory of cognitive dissonance*, Stanford University Press, 1957

« On observe une montée en puissance du numerus clausus. Il y a 20 ans, les magistrats étaient frileux par rapport à ça. Le juge décidait, sans intégrer le nombre de places disponibles. On voit le chemin parcouru. Avec le travail et la jurisprudence de la CEDH, les plaintes sur l'hébergement indigne, les mouvements médiatiques, tout ça, ça a fait bouger les lignes... »

Vice président- Chambre de l'application des peines

Plusieurs remarques sont à faire à propos de ce *numerus clausus*. Tout d'abord, celui-ci ne peut être reconnu officiellement, il ne peut donc pas faire l'objet d'une politique affichée. De ce fait, on l'encourage sous forme d'expérimentations isolées mais non généralisables. « *C'est une piste prometteuse* », nous disent les procureurs généraux, « *mais on ne peut pas le faire partout* ». Ensuite, on voit bien pourquoi ces derniers sont porteurs d'une telle idée : un *numerus clausus* de droit qui s'imposerait leur offrirait enfin un argument pour refuser certaines politiques menant à des détentions supplémentaires. On a bien vu comment, au cours des débats législatifs successifs qui ont concerné les conditions d'incarcération, le gouvernement a toujours fait passer des amendements ou des moratoires afin de restreindre l'impact de décisions prises par les députés ou les sénateurs. Il fallait sacrifier l'amélioration des conditions de détention à la gestion pragmatique de flux croissants de personnes placées en maison d'arrêt. Un *numerus clausus* présenterait donc l'avantage d'accorder des règles dissonantes entre elles. Enfin, ce *numerus clausus* obligerait les responsables politiques à assumer leurs choix plutôt que de multiplier les injonctions contradictoires faisant se succéder politiques contre les suicides ou les violences puis textes conduisant à davantage d'incarcérations. De ce point de vue, on peut dire que le discours humaniste porté par les pénitentiaires porte ses fruits : il rencontre des échos favorables chez des magistrats de la cour d'appel conscients de leur responsabilité en matière de préservation des droits de l'Homme et des conditions de dignité. La mission de la prison est aussi celle de la réinsertion, comme ils aiment eux-mêmes à le rappeler. Le *numerus clausus* serait une réaffirmation de l'attachement du système pénal français à ces notions.

Faute d'un engagement politique fort en ce sens, les magistrats des cours d'appel se trouvent contraint à composer. Le seul domaine pour lequel ils sont soucieux des conditions d'incarcération est celui des mineurs. Ils n'acceptent pas de faire exécuter une peine ferme si celles-ci, et notamment la surpopulation, mettent en danger le mineur. Ce n'est que sur ce type de cas que les procureurs généraux rencontrés sont tous d'accord : il est hors de question de préférer l'incarcération au maintien en liberté si le quartier mineur se trouve en situation de surencombrement. On préférera surseoir ou trouver une réponse alternative. En revanche, pour les majeurs, les procureurs généraux ne s'expriment pas de la sorte.

Une vraie coopération mais une mise à distance des problèmes

Le constat est clair et net : de l'avis de tous nos interlocuteurs, la coopération entre services judiciaires et monde pénitentiaire à l'échelle des régions est une réalité, avec un développement rapide, multiforme et multipartenarial. En effet, tous insistent sur les progrès accomplis récemment en ce domaine, que la mise en place des conférences régionales semestrielles a accéléré sans conteste. Ce n'est pas seulement sur les aménagements de peine que l'on s'accorde, mais aussi sur l'interprétation des multiples textes qui viennent en permanence bouleverser le paysage légal. Des groupes de travail se construisent, des discussions se multiplient. Magistrats du siège et du parquet évoquent les problèmes ensemble avec les personnels pénitentiaires sans que des conflits s'imposent. Tout le monde trouve un intérêt à la coopération.

Les DISP de l'AP amènent leurs compétences en diverses matières. Ils disposent de chiffres précis et fiables qui manquent aux autres. Ils savent optimiser la gestion des flux et des transferts, à condition toutefois que le nombre des personnes incarcérées ne dépasse pas un certain seuil. Dans une certaine mesure, on peut dire qu'ils sont les plus sereins, non pas parce qu'aucune contrainte ne pèse sur eux, mais parce qu'ils sont porteurs d'une politique cohérente à leurs yeux. En effet, une bonne gestion des établissements s'accorde tout à fait avec le discours humaniste qui s'est répandu dans les établissements. A cet égard, la surpopulation représente l'antithèse absolue puisqu'elle contrevient à la fois aux objectifs de saine gestion, à une bonne direction des personnels, à la politique de réinsertion développée en interne et au discours sur les conditions d'incarcération dans la dignité.

En revanche, les magistrats se trouvent bon gré mal gré porteurs de discours et surtout de pratiques beaucoup plus contradictoires. Ils doivent à la fois répondre aux impératifs de productivité et de sanction qui leurs sont demandés à travers un discours politique qui s'affirme comme le relais d'une opinion publique plus ou moins instrumentalisée ; à une pression en matière d'amélioration des conditions de détention ; à une exigence de rapidité d'exécution des décisions. Face à cela, ils se trouvent à gérer des tensions internes de plus en plus difficiles à maîtriser. Seule issue, à l'échelle des cours d'appel : transférer en partie les problèmes aux échelons inférieurs. D'où un positionnement qui se révèle à l'usage assez attentiste, malgré l'image dynamique que veulent donner d'eux les chefs de cour. Au mieux encouragent-ils plus ou moins discrètement des expériences locales, qui restent cependant isolées – tous insistent là-dessus.

Ils sont dépendants des solutions que peuvent leur apporter des personnels pénitentiaires aux discours de plus en plus convaincants, mais qui restent respectueux et soucieux de ne pas empiéter sur les prérogatives et les responsabilités des magistrats. En même temps, ils peuvent se permettre de ne pas trancher –le peuvent-ils d’ailleurs ?- et de ne pas adopter de politiques claires allant nettement dans un sens ou dans l’autre. Ils doivent composer et s’accommoder des contradictions nées des politiques publiques qui leurs sont assénées. Malgré leur situation de dépendance, ils conservent une aura et un pouvoir fondés sur leur capacité décisionnelle incontournable. Ils font preuve d’une grande bienveillance à l’égard des services de l’AP qui assurent la réalisation concrète de leurs décisions et des difficultés nées des contradictions structurelles du système dans son ensemble. Face à cela, les DI se débrouillent, avec les moyens que leur confèrent les possibilités de transferts par exemple.

Dans ce cadre contraint, le développement des aménagements de peine s’impose comme une solution « miracle » pour les différents acteurs puisqu’elle permet de surmonter les contradictions : grâce à ceux-ci, on a plus de personnes incarcérées mais on n’augmente pas le nombre de personnes « hébergées », pour reprendre la nomenclature officielle. Néanmoins, les acteurs ne s’enthousiasment pas outre mesure. Du côté des magistrats, beaucoup pensent que ces aménagements de peine n’auront à terme qu’un impact limité et qu’ils ne suffiront pas à calmer la demande de répression. Quant aux pénitentiaires, ils savent que cette politique qu’ils encouragent a un coût, en termes financiers mais surtout en termes de suivi par du personnel des SPIP.

Les contradictions pesant sur l’ensemble invitent les acteurs à soutenir, plus ou moins ouvertement, des expérimentations qui sortent des sentiers battus et qui portent entre autre sur l’application d’un *numerus clausus*. Le soutien à ces expériences reste limité car on en mesure mal les implications sur les politiques publiques décidées en haut lieu. De toutes façons, comme nous l’ont affirmé certains interviewés, ce n’est pas à la cour d’appel que se résolvent les problèmes concrets, mais dans les juridictions.

II- LES RELATIONS JUDICIAIRE-PENITENTIAIRE A L'ECHELON LOCAL : LA COOPERATION INCONTOURNABLE MAGISTRATS-MAISONS D'ARRET

La comparaison des situations vécues dans les six sites étudiés, composés chacun d'une maison d'arrêt et d'un TGI, révèlent d'importantes différences, dues aux contextes locaux, à la taille des juridictions et des établissements, à l'activité de chacun d'entre eux, aux places disponibles en aménagement de peines fournies par les DSPIP. Tous ces critères vont structurer « l'offre » de l'AP en direction des tribunaux. Plus cette offre est large, et moins les tensions ont *a priori* de raisons d'émerger. En examinant le rôle des DISP, on relève également que la situation générale dans une région pèse aussi sur le fonctionnement d'une maison d'arrêt locale. Les possibilités éventuelles de transfert des détenus dans des établissements voisins constituent un facteur important qui pèse sur la souplesse dont peut faire preuve le système étudié.

Malgré cette diversité, nous avons choisi de présenter d'une manière synthétique les résultats concernant l'ensemble des sites, parce que les tendances générales qui se dessinent vont plutôt dans le sens d'une convergence. En effet, si nous avons entendu parler de juridictions disposant d'une certaine « marge » et évoluant donc dans un système non contraint par le manque de moyens, cinq des six sites examinés, retenus pourtant en recherchant la variété, sont tous confrontés à la surpopulation carcérale. Certes le taux de suroccupation n'est pas le même d'un endroit à l'autre. Pourtant, l'inquiétude des chefs d'établissement à ce sujet se retrouve partout. Ils craignent le changement de politique pénale qui condamnerait leur établissement à des taux d'occupation ingérables. Seul un de nos sites dispose d'une marge parce qu'un établissement neuf y a été inauguré. Mais la crainte de voir celui-ci se « remplir » trop vite limite l'offre disponible. Tirant les fruits d'expériences de nouveaux établissements presque immédiatement saturés, la DAP est très réticente à créer un « appel d'air » auprès du tribunal voisin. Elle incite tous ses représentants locaux à insister

auprès de leurs partenaires pour qu'ils empêchent un mouvement d'incarcération trop fort et trop rapide. La DISP, la direction de l'établissement concerné, mais aussi le parquet général et le parquet local vivent donc dans une ambiance de pénurie finalement assez similaire à celle qui règne dans les juridictions où la maison d'arrêt est victime de suroccupation avérée et mesurable.

Un deuxième trait essentiel tient à la complexité du système observé. Nous avons déjà parlé des contradictions générées par des politiques publiques et des textes législatifs répondant souvent à des sollicitations d'origine médiatique et ne s'insérant pas dans des réflexions de long terme ni à la suite d'évaluation *in situ*. Au-delà de ces contradictions, il résulte de ces politiques un système complexe qui a produit une multiplicité des circuits d'exécutions des peines : aux divers aménagements déjà cités s'ajoutent toutes les formes d'adaptation de la peine à la situation particulière du condamné : jours-amende, permissions de sortie, fractionnement, par exemple. En théorie, cet élargissement des modalités d'exécution de la peine doit correspondre au développement de réponses construites en fonction de chacun des détenus. En d'autres termes, la variété des réponses possibles doit permettre d'orienter chaque condamné vers une voie d'exécution de sa peine correspondant à sa personnalité et sa problématique. Dans les faits, on observe que c'est davantage la complexité et le manque de maîtrise globale qui naissent de cette accumulation. Le manque de moyens disponibles amène à des arbitrages qui sont loin de répondre à l'idéal que représenterait la peine adéquate. On décide parfois davantage en fonction des disponibilités proposées par les services pénitentiaires que sur les conditions objectives propres à chaque individu condamné.

La complexité du système étudié et de son analyse provient également de la difficulté à retirer des entretiens de terrain des positions communes qui seraient partagées par un groupe d'acteurs. Que celles-ci diffèrent entre monde judiciaire et administration pénitentiaire, ou entre parquet et siège par exemple, ne serait pas un problème. Nous disposons des outils méthodologiques permettant de comprendre et d'exploiter aisément de telles divergences de vues. Mais il s'avère qu'au sein d'un même groupe professionnel, des opinions et des stratégies finalement assez divergentes, voire parfois opposées, s'expriment et influencent le fonctionnement de l'ensemble. Il devient alors moins aisé de procéder à une analyse. En effet, l'approche quantitative utilisée ici ne se contente pas de faire des « moyennes » d'opinions ou de trancher en fonction de majorités, elle cherche à intégrer, par souci de réalisme, toutes les positions. Il en résulte une complexité supplémentaire difficile à appréhender et à transmettre au lecteur. On ne peut par exemple pas résumer une situation en parlant de la position « des juges » de manière générique, car ils ne partagent pas le même avis. Il faudra alors tenir compte de ces orientations différentes.

Ces dissensions à l'intérieur de chaque organisation, exprimées ou dissimulées, entraînent une absence de position collective. Par exemple, on mesure les divergences assez nettes qui peuvent émerger entre plusieurs JAP d'un même ressort, certains s'engageant dans une politique d'aménagements de peine sans restrictions alors que d'autres, sur un même site, sont beaucoup moins enthousiastes à cet égard. Un changement de titulaire peut amener à de fortes modifications. Vis-à-vis de la maison d'arrêt, de telles disparités ne sont pas sans poser problème. De même, les politiques de détention provisoire peuvent être très variables selon les juges d'instruction, amenant là aussi des perturbations dans la gestion de la détention. On note également qu'au sein d'un même parquet, pourtant soumis au principe de hiérarchie, les approches diffèrent aussi fréquemment. Et les services pénitentiaires ne s'avèrent à l'usage pas aussi unifiés que pourrait le laisser penser leur organisation elle aussi très hiérarchique. La direction des maisons d'arrêt et les DSPIP ne travaillent pas toujours dans une optique partagée : leurs objectifs sont parfois différents, et dans certains cas opposés. Chez les CIP s'observent également de nombreuses dissensions internes³³. Comme pour les autres groupes professionnels, celles-ci ne sont pas systématiques, mais le fait qu'elles puissent exister conduit à relativiser le caractère homogène de la profession. Ces divergences qui débouchent sur des pratiques variées rendent l'analyse et la synthèse particulièrement ardues. Ce n'est donc pas tant les divergences entre sites qui frappent l'observateur qui cherche à faire un travail de comparaison, que les différences qui apparaissent sur un même site entre acteurs qui *a priori* remplissent la même mission.

De surcroît, à l'échelle de chaque acteur pris individuellement, caractériser les stratégies adoptées ne relève pas de l'évidence. Les contradictions déjà évoquées au niveau des cours d'appel se révèlent très compliquées à gérer lorsque l'on descend sur le terrain, dans les juridictions. Les exigences des politiques publiques, relayées par l'émphase médiatique autour de certains événements regrettables produisent des demandes contradictoires, ponctuelles, et de nombreuses remises en causes. L'appareil judicairo-pénitentiaire peine à assimiler des modifications législatives et réglementaires nombreuses et parfois révolutionnaires auxquelles il est soumis. Il résulte de tout cela des inquiétudes, des interrogations mais aussi des comportements changeants ou même parfois contradictoires de certains acteurs. On verra combien plusieurs d'entre eux se trouvent, comme ils le disent eux-mêmes, contraints de mener des politiques qui contreviennent à leurs idées et à ce qu'ils pensent logique. Certains vont jusqu'à parler, pour qualifier leur fonction, de comportements incohérents. On verra aussi comment d'autres, ou les mêmes, en viennent à modifier leurs objectifs et leur comportement dans un délai parfois bref. Les jeux d'acteurs qui en découlent sont donc

³³ La profession de CIP a depuis longtemps été traversée par de nombreux débats et conflits sur les pratiques, y compris avant la transformation des CPAL en SPIP. Voir A. Chauvenet et alii, *Contraintes et possibles : les pratiques d'exécution*

particulièrement complexes à saisir pour l'observateur extérieur, puisque les participants au système peinent parfois à s'y retrouver eux-mêmes.

Dans ce contexte mouvant, traversé en outre par des pénuries de toutes sortes qui ajoutent encore une dimension supplémentaire à l'analyse, la première distinction que l'on fera reposera sur la capacité –ou non- qu'a chaque acteur à s'insérer dans une stratégie cohérente sur le long terme. En effet, pour simplifier, on constate qu'il y a d'un côté certains des acteurs de cet ensemble qui, malgré tous les soubresauts qui les touchent, parviennent à garder un positionnement relativement durable, parce que les contraintes auxquelles ils sont exposés ne les « enferment » pas dans des logiques contradictoires. *A contrario*, de l'autre côté, d'autres acteurs, dont la fonction devrait théoriquement sortir renforcée des politiques publiques mises en place, se voient placés dans une position difficile à assumer et à faire perdurer parce que les contraintes qui pèsent sur eux sont trop fortes. Pour ce second type d'acteurs, on ne peut pas envisager une analyse reposant uniquement sur une ligne directrice claire. Il nous faut intégrer les brusques modifications de comportement dans la présentation.

Pour rendre malgré tout l'exposé des situations le plus clair possible, nous avons choisi de commencer par présenter une relation essentielle dans l'ensemble, qui est celle qui s'établit entre d'une part le parquet, et de l'autre la direction de la maison d'arrêt locale. Il ne faut pas voir dans cet ordre une prééminence, mais simplement une volonté de commencer par le plus aisément compréhensible. En effet, les relations parquet-chef d'établissement recouvrent en partie –mais en partie seulement- ce qui a été dit à propos des liens DISP-parquets généraux. Par ailleurs, elles permettent de passer en revue les différentes problématiques qui touchent l'ensemble des acteurs. De plus, elles offrent l'opportunité d'entrer directement dans le cœur des pratiques, en dépassant les règles de droit pour aller voir comment leur application se traduit dans les faits. Car si, à l'échelle des cours d'appel, on peut énoncer des principes, les magistrats en fonction dans les TGI sont eux contraints d'apporter des réponses et de faire des choix, parfois à leur corps défendant.

1- Les relations parquets-maisons d'arrêt

L'examen des rapports qu'entretiennent entre eux les parquets et les directions des maisons d'arrêt renvoie à nombre de problématiques que nous avons abordées en décrivant les échanges à l'échelon régional. Les parquets, soumis aux directives de la Chancellerie via les cours d'appel, doivent eux aussi répondre aux exigences des politiques publiques et des systèmes d'évaluation de celles-ci. Désormais, l'activité de chaque parquet se mesure à la fois sous un angle qualitatif, ce qu'illustrent notamment les rapports de politique pénale et leur synthèse, mais aussi sous un aspect quantitatif qui se manifeste notamment à travers le suivi attentif des différents indicateurs chiffrés déjà mentionnés. On voit que le pouvoir exécutif tout comme le pouvoir législatif sont de plus en plus soucieux des taux de réponse pénale fournis par les parquets, afin de répondre aux attentes des populations en matière de justice et de rapidité de l'appareil judiciaire. Ils s'intéressent également, vu l'acuité des débats et controverses tournant autour de la question de la récidive, aux taux d'exécution des décisions de justice. Cette pression fait partie du quotidien des parquets. Dans les six juridictions étudiées, nous avons mesuré combien cet enjeu était important. Les procureurs, quelle que soit la taille de la juridiction, suivent personnellement ces questions. Ils y sont très attentifs.

Des parquets schizophrènes ?

Parmi les traits communs que l'on retrouve 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. Leurs motivations pourraient faire l'objet d'une recherche approfondie afin de faire la part des choses entre ce qui résulterait d'une conviction profonde et ce qui tient à l'inscription dans une politique nationale très claire en faveur de la sanction³⁴. Ce qui nous intéresse ici, c'est le résultat. Tant dans les bureaux de ces procureurs que dans celui de leurs supérieurs hiérarchiques que sont les procureurs généraux, l'une des principales affirmations consiste à insister sur la primauté de l'action répressive. Celle-ci est justifiée tant par des arguments de droit que par les demandes de l'opinion publique ou la nécessité de répondre à une délinquance perçue comme de plus en plus violente. La mise en œuvre des peines planchers, pour lesquelles des directives arrivaient au moment de notre enquête, concrétise cette orientation. Mais immédiatement, ces premières 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 interviews de procureurs montrent bien le caractère complexe, voire contradictoire entre elles des directives qu'ils ont à appliquer :

« Le parquet applique les lois sans états d'âme. Par exemple, avec la loi sur la récidive, elle prévoit des

³⁴ Voir à ce sujet Ph. Milburn, K. Kostulski, D. Salas, Les procureurs, entre vocation judiciaire et fonctions politiques, Paris, PUF, coll. Droit et Justice, 2010

peines susceptibles d'être prononcées (peines planchers). Mais cela ne nous interdit pas d'aller plaider sans peine plancher. Nous, on ne se prive pas dans nos réquisitions, et les magistrats dans leurs décisions, de dire... mais, bon, nous, on cherche à appliquer intelligemment les peines de prison. Ici, on était site pilote pour les fins de peine. On était tous condamné à s'entendre. A ce moment-là le DSPIP a joué un rôle très important.

On applique aussi les textes également quand quelqu'un est en prison pour l'en sortir. Sans laxisme excessif. Là aussi on est schizophrène, car si la personne qui sort crée un problème, on ira chercher le magistrat du siège, le JAP qui a fait sortir, et le parquet.

(Procureur de la République)

« Je dirais que nous, sur le plan des directives que nous recevons...il y a beaucoup de choses. On nous dit qu'il faut réprimer plus sévèrement les actes violents, qu'il faut appliquer la loi sur la récidive, et parallèlement qu'il faut développer les aménagements de peine. Et on sait qu'il y a beaucoup de peines que l'on doit mettre à exécution. »

(Procureur de la République)

Certains font d'ailleurs part de leur réticence à s'engager dans une politique trop effrénée d'aménagements de peine. Ils parlent même de craintes à ce sujet :

« Un de nos grands soucis actuellement, un des grands enjeux pour moi, c'est la problématique des aménagements de peine. J'observe que quand un crime est commis et que le criminel est condamné, aussitôt on va faire une enquête pour savoir si on peut faire un SME, s'il peut avoir une permission de sortie, une LC... On a plusieurs exemples d'affaires où des gens ont déjà des condamnations et leur SME terminé. C'est quelque chose qui pèse sur un magistrat du parquet. Quand le JAP veut un aménagement, le parquet va se dire 'Qu'est-ce qui va se passer si le type est dehors ?'. C'est assez pesant, ça impacte notre fonctionnement. On a le sentiment que celui qui doit s'expliquer, c'est le parquet, et pas le juge. Il y a toujours le risque, la crainte de laisser passer quelque chose. »

(Procureur de la République)

Tous intègrent plus ou moins fortement cette inquiétude. Parallèlement, 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 :

« Moi franchement, je suis partagé. Nous, autorité judiciaire, on ne peut pas fonctionner dans notre bulle en faisant abstraction du concret et je ne peux plus, moi, en tant que magistrat du parquet garant des libertés, tolérer que certaines personnes soient incarcérées dans certaines conditions. (...) Aujourd'hui, le politique doit avoir le courage de dire qu'une peine de prison ferme ne signifie pas toujours la prison. Il y a une juridictionnalisation de l'application des peines : le JAP passe son temps à défaire ce qu'un autre juge a fait. On applique la loi qui nous dit : 'Vous devez privilégier les aménagements'. Aujourd'hui, notre ligne, si on suit le législateur, c'est « N'incarcérez pas ! ». On a essayé de lever le pied. Du point de vue du grand public, face à lui, c'est schizophrénique. On a cette orientation de fermeté, de peines de prison ferme que l'on annonce mais aujourd'hui cette peine ne signifie pas incarcération. (...) C'est quelque chose qui est difficile, qui n'est pas compris par le public. Ayons un discours de transparence ! Ayons le courage de dire qu'une peine de 12 mois de prison, ce n'est pas 12 mois d'incarcération. Avec les remises de peine, c'est 6 mois. Il y a un iatus dans la compréhension des choses : pour le public, c'est 18 mois de prison, pour la Loi, c'est normalement un aménagement, et s'il n'y a pas aménagement, c'est 6 mois. »

(Procureur de la République)

Confronté aux échanges avec les élus et le public, obligé de composer avec des textes de loi qui ne tranchent pas, les procureurs doivent assumer un positionnement difficile à tenir. Leurs interlocuteurs avertis par les médias d'un durcissement des textes de loi, ne comprennent pas que le procureur localement compétent ne s'engage pas dans une application stricte des directives incitant à davantage de répression. Ils ne connaissent pas les autres textes qui invitent à modérer le nombre d'incarcérations. Les procureurs se trouvent donc accusés de faiblesse, ce qui leur est insupportable et nuit à leur crédibilité. Un phénomène assez proche se retrouve dans les relations parquet-police. Le parquet doit argumenter et se défendre pour éviter de se laisser entraîner dans les logiques policières. Les pressions qui s'exercent n'émanent pas seulement du public et des élus. Les services de police veulent aussi contraindre le parquet à suivre le rythme des politiques de « productivité » auxquelles ils sont eux-mêmes soumis³⁵ :

« Eux, les policiers, ils veulent des comparutions immédiates et des incarcérations. On leur explique qu'on ne peut pas passer tout le monde au tribunal, ni passer tout le monde en comparution immédiate sinon on bloque tout le système. En plus, on se décrédibilise si on accepte tout. Chacun doit rester à sa place. On leur explique. La hiérarchie peut téléphoner pour nous dire : « Cette affaire nous tient à cœur, il faut incarcérer ». On explique. Je refuse parfois certaines comparutions immédiates. »

(Procureur de la République)

Les responsables du parquet se trouvent donc dans une position difficile puisqu'il leur faut à la fois gérer les contradictions des politiques de la Chancellerie et les demandes en sens opposé qui s'expriment depuis la police et la pénitenciaire. De plus, ils ne peuvent se permettre ni un conflit avec la première qui constitue le principal vecteur d'acheminement des affaires, ni avec la seconde qui doit exécuter les décisions. Quels sont alors les moyens de gérer ces contradictions structurelles ? Comment les parquets surmontent-ils les difficultés nées de ces injonctions ?

Une première réponse tient dans l'organisation interne des parquets. Elle explique en partie la complexité que nous avons constatée et annoncée au début de ce chapitre. Loin d'être un ensemble homogène, le parquet est divisé en sections -pour les plus grands d'entre eux-, ou bien est organisé de manière à ce qu'un -ou plusieurs- substitut(s) soit plus particulièrement chargé de l'exécution. Dans plusieurs des tribunaux visités, les vices-procureurs ou substituts qui assurent ces fonctions de l'exécution sont souvent là depuis assez longtemps. Ils restent en place plus durablement que les procureurs qui sont tenus de changer de poste au bout de quelques années. Deux cas de figures se présentent dans les sites retenus. Soit, pour des raisons de départ à la retraite ou de changement de postes, on a affaire à des parquetiers nouveaux arrivants, qui suivent de manière très fidèle la

³⁵ Voir aussi Mouhanna, « Les relations police-parquet : un partenariat mis en cause ? », *Droit et Société*, N°58-2004, Dossier « Vers une transformation des relations entre la police et le parquet ? La situation en Angleterre, Belgique, France, Italie et Pays-Bas.

politique de leur procureur, soit, et c'est la majorité des cas que nous avons relevés, on rencontre des responsables de l'exécution des peines établis qui, à côté de la politique officielle du parquet, ont su développer des relations personnelles fortes avec les personnels de la maison d'arrêt. Très fréquemment, ils sont également assez proches des JAP les plus anciens. Comme on le verra, c'est souvent dans cette seconde configuration qu'émergent les innovations les plus notables.

A l'échelle d'un parquet, on peut observer les conséquences pratiques des politiques contradictoires maintes fois évoquées ici. Dans les plus grosses structures divisées en sections, et qui disposent d'un service en charge des permanences de traitement en temps réel, la partie « poursuite » et « répression » est assurée par ce dernier. Le service de l'exécution des peines se charge lui de l'aspect « aménagement » de la politique pénale locale. Dans les plus petits parquets, le responsable de l'exécution joue ce rôle face à ses collègues chargés du TTR. Il y a donc une ligne de partage au sein de ces parquets, ce qui permet de tenir tous les volets des politiques qui leur sont imposées. Chacun s'engage dans l'un ou l'autre, ce qui permet de surmonter les contradictions inhérentes au parquet par la division du travail. Toutefois, une telle caractérisation, si elle a le mérite de la simplicité, ne reflète qu'imparfaitement la réalité des choses. Premièrement, les parquetiers en charge de l'exécution sont par essence soumis à une partie de l'activité de répression puisqu'ils ont justement en charge la mise à exécution des peines d'incarcération. Deuxièmement, une grande partie d'entre eux participe aux activités de traitement en temps réel, aux défèrements ou aux réquisitions. Enfin, il est difficile à un substitut de mener une politique totalement opposée aux orientations de son procureur. Si les substituts exclusivement attachés à des activités de répression et de productivité s'inscrivent dans un positionnement cohérent car axé sur une seule priorité³⁶, on relève que ceux qui se trouvent à l'exécution sont pour le moins dans une situation moins confortable. Ils adoptent alors des stratégies individuelles variables, en fonction notamment des critères d'ancienneté énoncés plus haut, qui oscillent entre souplesse et fermeté. Les trois types d'attitudes se retrouvent sur nos terrains. Certains vont s'engager dans un encouragement délibéré aux aménagements et autres politiques susceptibles de désengorger la maison d'arrêt.

« Pour moi, il faut une politique de conversion de peines courageuse. Même avant la loi pénitentiaire, toutes les peines inférieures à 2 mois étaient converties en jours-amendes. Pourquoi ? C'est le fruit d'une longue réflexion. 2 mois, moins les réductions de peine moins les permissions, c'est moins d'un mois réel en prison. Le résultat, c'est aucun travail sur le détenu, c'est difficile à gérer pour le SPIP et pour le personnels de la maison d'arrêt, ça ne signifie pas grand-chose. Et en plus, on n'a pas de place pour ça en maison d'arrêt. Donc, on met en place un circuit de dérivation, les jours-amendes, avec parfois des jours-amendes symbolique, un euro par jour. A partir de 3 mois, la réponse c'est un système de PSE quasi automatique, c'est une incarcération à domicile avec sortie de 3 heures par jour.

³⁶ Ce qui a par ailleurs été clairement relevé dans d'autres travaux. Voir Bastard, Mouhanna, Une justice dans l'urgence, op. cité ;

On essaie d'avoir une politique de permission de sortie ouverte. C'est plus un fonctionnement par défaut qu'une adhésion idéologique. On essaie de majorer les réductions de peine. Le but, c'est de faire baisser les effectifs en détention. »

(Substitut en charge de l'exécution)

D'autres optent pour une attitude plus hostile à tout ce qui débouche sur des libérations anticipées :

« Mais si demain ils arrivent à 500 et qu'on nous dit stop, il faut faire sortir les gens, je pense que ce n'est pas notre rôle. Au parquet, comme les JAP, notre rôle, c'est de s'assurer que les conditions légales d'un aménagement de peine sont remplies, de faire en sorte qu'on évite de faire sortir les gens pour lesquels on a un risque de récidive important. Après, la MA, même si on entend ses contraintes, je pense que ça dépend de l'AP et du ministère. (...) Ça ne me paraît pas souhaitable, et ce n'est pas ma politique d'être moins stricte sur l'application des critères légaux, parce qu'il y a surcharge, c'est comme si on demandait à un tribunal de moins condamner en CI parce qu'une MA est surchargée. Les réponses données sont adaptées à chaque situation et on ne doit pas subir les contraintes qui sont liées au fonctionnement d'une MA. »

(Substitut chargé de MA)

Mais 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. Cette dernière position les amène à adopter un discours où ils justifient ce jeu qui apparaît contradictoire à l'observateur extérieur en y voyant une source de pouvoir sur le justiciable :

« On dénonce la schizophrénie des politiques pénales, avec d'un côté les peines planchers et de l'autre côté les aménagements de peine. Pour moi, il n'y a pas d'incohérence. Le fait de prononcer une peine ferme n'est pas contradictoire avec l'aménagement de cette peine. Cela nous donne un levier très intéressant, nous avons la main sur la personne condamnée. Le délinquant, jusqu'au jugement, il a la main. Une fois condamné, on l'a à disposition... et on passe le marché. On a affaire à des gens sûrs d'eux ou rebelles. Quand on les revoit pour un aménagement de peine, ils sont moins fiers car ils sont demandeurs. On change le rapport de force, on peut poser des exigences. Les gens se soumettent car ils veulent éviter la prison. Quand la peine ferme est prononcée, elle existe, ce n'est pas comme le sursis. Quand la peine ferme est prononcée, la réalité s'approche. On le voit pendant les débats d'aménagements de peine, c'est intéressant. On voit des gens qui se démènent pour trouver un emploi. Hier, j'étais en débat d'aménagement pour des personnes incarcérées après une comparution immédiate, pour un an ferme. C'est la peine que j'avais demandée, moi, en comparution immédiate. Hier je revois le gars en aménagement de peine. Je lui dis 'Je vous ai condamné mais je suis favorable à l'aménagement de peine.' Le gars était repentant. Je ne me sens pas pris dans une contradiction. On est dans un processus : il y a un temps pour la condamnation et un temps pour les suites, où on sort des faits, et où on est dans une autre logique. La schizophrénie n'est qu'apparente. »

(Substitut chargé de l'exécution des peines)

Une telle position suscite débats et commentaires. On verra que tous les magistrats y compris au parquet ne partagent pas forcément une telle analyse. Celle-ci demanderait pour être validée, d'en mesurer l'impact concret sur les principaux concernés, à savoir les condamnés. Ce qui est le plus intéressant pour le thème qui nous intéresse, c'est de noter combien un tel positionnement que partagent plusieurs de nos interlocuteurs génère des perturbations dans le système, à plusieurs titres. Tout d'abord, en termes de gestion, ce fonctionnement peut paraître peu économique, puisqu'il implique un premier investissement du parquetier dans un réquisitoire, puis un second

investissement pour proposer de remettre la personne dehors. Ensuite, une telle stratégie produit naturellement des incarcérations pour de courtes périodes, puisque la personne incarcérée et hébergée en maison d'arrêt est ensuite sortie. Nous avons vu combien de telles allées et venues à l'intérieur des établissements pénitentiaires suscitaient des problèmes. Enfin, un tel discours amène à s'interroger sur l'audience. Si on le comprend bien, celle-ci ne s'attache qu'aux faits, et il faut attendre l'incarcération afin de « travailler » sur la personne. Ce phénomène, déjà identifié dans nos précédents travaux, montre bien l'insuffisance de la réflexion menée avant et pendant l'audience, en particulier lors des comparutions immédiates. Il interroge sur les principes et les finalités du système judiciaire. Nous y reviendrons. En tous cas, ce qu'éclaire un tel discours, qui n'est pas isolé, c'est que loin de s'attacher à une politique claire et tranchée, le parquet s'insère dans des stratégies où parfois il se perd lui-même. Le cloisonnement en son sein amène à des conflits entre répressifs et « aménageurs »³⁷. Ailleurs, les attitudes oscillantes des parquetiers suscitent des interrogations et parfois de l'agacement de la part de leurs partenaires.

Les réalités matérielles viennent en plus interférer dans ces dispositifs. S'il est clair que les procureurs essaient dans les principes de « tenir » tous les aspects des politiques qu'on les charge d'appliquer, les moyens mis à leur disposition vont les contraindre à faire des choix, ou plutôt à subir les choix faits par d'autres, puisque leur position consiste justement à ne pas choisir. Ces choix sont effectués bien sûr par les juges, qui de toutes façons restent décisionnaires en dernier ressort, même si les lois donnent de plus en plus de pouvoirs aux parquets. Mais, de manière plus surprenante, les choix résultent aussi, dans une certaine mesure et des orientations prises par l'administration pénitentiaires.

Une interaction sous contrainte : le parquet et les maisons d'arrêt

Le croisement des entretiens menés avec les procureurs et ceux conduits avec les directeurs de maison d'arrêt se révèle riches d'enseignements. L'« ambiance » des rencontres n'était pas la même dans les deux cas. En effet, si nous avons toujours été reçu de façon fort aimable, et même sympathique, par les procureurs, les entretiens s'accompagnaient toujours d'une certaine réserve, et même d'une gêne lorsqu'étaient posées certaines questions sur le désencombrement des maisons d'arrêt. Au contraire, les directeurs de maison d'arrêt manifestaient davantage de facilités à s'exprimer. Ils étaient indubitablement plus à l'aise quand les questions sur les interactions avec le parquet étaient avancées. Un constat aussi systématique ne doit rien au hasard, ni à la personnalité

³⁷ Un tel partage au sein du parquet n'est pas sans rappeler celui qui divise parquetiers en charge des mineurs et autres parquetiers. Voir Bastard, Mouhanna, *L'avenir du juge des enfants : éduquer ou punir ?*, Editions érès, collection trajets, Toulouse, 2010 ;

des uns et des autres. Il renvoie à la difficulté de positionnement des procureurs et a contrario à la cohérence dont bénéficient les directeurs d'établissements. En premier lieu, il faut souligner l'obligation structurelle de communiquer entre eux dans laquelle se trouvent placés les deux responsables. On retrouve là, mais de manière beaucoup plus intense, ce qui a été dit à propos des relations DISP-Parquets Généraux. Les maisons d'arrêt ne sont plus du tout vus comme de simples exécutants de décisions de justice, qui n'auraient qu'à obéir et à « se débrouiller » pour satisfaire aux exigences des magistrats. De l'avis général, la coopération parquet-maison d'arrêt n'est pas seulement souhaitable et souhaitée par les deux côtés, elle leur est absolument indispensable. Durant les entretiens, les procureurs adoptaient au départ une posture plus solennelle réaffirmant l'autorité théorique du parquet sur la pénitentiaire, ou bien reconnaissaient spontanément un besoin indispensable de travailler avec la direction de la maison d'arrêt pour gérer la question de l'exécution et celle de la gestion de la détention :

« Je pense que la politique pénitentiaire s'englobe dans la politique judiciaire. Il me semble qu'il ne peut pas y avoir une politique pénitentiaire différente de la politique judiciaire. En plus, une politique judiciaire, je ne sais pas vraiment ce que cela veut dire. Il y a une politique d'action publique, c'est-à-dire des circulaires. Il y a une politique de juridiction, une politique organisationnelle. C'est dans le cadre de cette politique de juridiction que l'AP doit être associée aux choix faits. Pendant longtemps, les magistrats se sont désintéressés de la question pénitentiaire, la pénitentiaire était là pour incarcérer selon nos décisions. Ce qui a changé, c'est que les magistrats du siège et du parquet sont très présents en maison d'arrêt, ils sont en relation hebdomadaire avec la maison d'arrêt, ce qui permet des échanges fluides et de surmonter les difficultés. »

(Procureur de la République)

« En ce qui concerne les rapports Parquet-Milieu fermé, nous avons des rapports directs, des rapports réguliers avec le directeur de la prison. Je le vois toutes les semaines. Et il me téléphone souvent »

(Procureur-Région parisienne)

« Avec la nouvelle loi pénitentiaire, on est condamnés, nous parquet, à gérer ensemble un établissement avec la direction de la MA. »

(Procureur de la République)

Dans ce cadre, la question essentielle qui se pose est de savoir si ce rapprochement va jusqu'à influencer sur les politiques de juridiction et sur les orientations données par le parquet. En d'autres termes, est-ce que le taux de disponibilité dans les maisons d'arrêt influe d'une part sur la politique d'exécution des parquets, et d'autre part sur les réquisitions en audience, voire sur la politique de poursuites ? Sur ce dernier point –celui des réquisitions et des poursuites–, la réponse s'oriente clairement vers le non, du moins dans les juridictions observées. Il ne semble pas que les procureurs incitent leurs substituts à « lever le pied » dans le cadre des poursuites. Les indicateurs chiffrés sur lesquels sont jugés les procureurs ne les y encouragent guère. Lorsque le parquet est divisé en sections séparées, l'une chargée des poursuites à travers les dispositifs de traitement en temps réel, et une autre avec des magistrats dédiés à l'exécution, nous avons vu que le cloisonnement qui règne

permet de séparer strictement les deux missions. Les parquetiers de la permanence ont un objectif de taux de réponse pénale qui ne souffre pas de frein d'aucune sorte. De ce fait, substitués de permanence et parquetiers de l'exécution s'ignorent les uns les autres, chacun poursuivant ses objectifs, même s'ils peuvent sembler contradictoires. Dans les juridictions de taille plus réduite, on se trouve dans l'entre-deux décrit précédemment. Les mêmes magistrats, selon la position qu'ils occupent, voire selon le moment de la procédure, sont fermes sur les poursuites et engagés dans les aménagements. En aucun cas ils ne sursoient à la poursuite.

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 pénitentiaire, 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 récusent 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. Le suicide en milieu carcéral, thème largement relayé par les médias, est également une préoccupation, à la fois pour des raisons humaines et des raisons professionnelles.

« Les tribunaux sont obsédés par le chiffre. Ils font face à la pression du chiffre. Nous, on n'est pas dans ce schéma-là. On n'est pas dans l'industriel. On est dans un autre schéma. Je connais beaucoup de détenus. On passe notre vie ensemble. C'est important que l'on se connaisse, qu'on construise ensemble, qu'on comprenne comment ils fonctionnent. Quand on se connaît, on ne se regarde pas de la même façon. J'aime ce contact avec la population pénale, j'aime parler avec eux. Je dois aussi faire de l'autorité et des choses désagréables, comme les sanctions. Mais ça on n'en rajoute pas, on n'abuse pas du pouvoir. Eux, les magistrats, ils connaissent un dossier, moi je connais une personne. »

(Directeur maison d'arrêt)

« La procureure m'aime bien. On fait régulièrement un point sur la situation pénitentiaire, sur le nombre de détenus. Je peux l'appeler. Pas seulement pour rendre compte, mais aussi pour demander, pour faire part de remarques, pas encore pour exiger... On est vraiment passé sur un relationnel de vassal à partenaire. On a cette possibilité d'appeler et de dire 'ça ne va pas, il faudrait ceci ou cela'. L'AP est très impliquée dans la prévention du suicide. J'ai exigé, vraiment, des infos de la part des magistrats sur la GAV, la

famille, les conditions d'arrestation, car c'est trop simple de faire tout porter sur la pénitentiaire. On est sérieusement écouté. Les magistrats sentent qu'il faut qu'ils soient autre chose que des donneurs d'ordres. »

(Directeur maison d'arrêt)

« S'il y a un suicide, le parquet débarque. Ça crée du lien, il y a une coexistence, un partage de mission »

(Chef de détention-Maison d'arrêt)

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. Ceci explique les réticences ressenties lors des entretiens lorsqu'est abordé ce sujet :

« Question : Y a-t-il un accord formalisé entre vous et l'administration pénitentiaire pour éviter le surencombrement ?

- J'ai essayé ça ici, avec le JAP, d'instaurer un numerus clausus. Je ne sais pas où ça en est. Mais dans les faits on arrive à la même chose ici. Si à la MA ils nous disent « stop », on arrête de leur envoyer du monde, sauf cas urgent évidemment.

Bon, je pense que l'on vous en a assez dit. »

(Procureur de la République)

« A un moment, cet été, le directeur de la MA de (...) m'a appelé en urgence. J'ai dit à notre service de l'exécution de ne plus exécuter pendant quelques mois. Depuis, on cherche à stabiliser les effectifs. L'enjeu, c'est de travailler sur l'exécution en amont. »

(Procureur de la République)

Certains procureurs en viennent à reconnaître, avec la même gêne, leur dépendance à l'égard de la pénitentiaire :

« Ce qui me gêne, c'est la rupture de l'égalité entre condamnés. Il y a un côté 'loterie'. Une même personne, pour les mêmes faits, un jour on la met en détention, un autre jour, elle passe en aménagement ab initio car il n'y a plus de place en maison d'arrêt. Ça me gêne car la décision doit être prise sur des critères qui sont la personne, les faits, des critères judiciaires. Mais quand on arrive à ce qu'on se dise 'Je n'exécute plus' mais 'Je transforme ma décision', je trouve ça particulier. On le fait à l'exécution ici, mais... Je trouve sincèrement que là, il y a un enjeu premier au niveau judiciaire. La question, c'est 'Peut-on régler les problèmes en faisant une adaptation de notre décision en fonction du nombre de places dans l'établissement ?' On n'est pas dans nos critères légaux qui sont la personne et les faits. »

(Procureur de la République)

Selon les ressorts, cette fonction de négociation avec la pénitentiaire est assurée directement par le procureur ou bien par le substitut ou le vice-procureur chargé de l'exécution. D'une manière générale, dans les juridictions où ce dernier est en place depuis longtemps, c'est davantage lui qui a

mis en place une telle négociation. L'un des enjeux principaux pour lui sera alors de convaincre, avec l'appui bien entendu du directeur de la maison d'arrêt, le nouveau procureur de l'intérêt d'une telle concertation.

« Je suis là depuis longtemps à l'exécution. J'ai connu des 300% d'occupation à la maison d'arrêt, la solitude des directeurs. On leur disait : 'Démerdez-vous !'. Il y a eu un moment où j'ai eu envie de changer les choses. Un nouveau directeur est arrivé, avec plus de moyens. On s'est rencontré de façon informelle. »
(Substitut-Exécution)

« Monsieur (...), substitut de l'exécution est notre interlocuteur privilégié avec les JAP. En mai, je l'ai appelé car l'établissement était saturé. Les liens jouent leur rôle. Il est à l'écoute, on arrive à dialoguer. (...) Il y a trois mois on lui a demandé de lever le pied sur l'exécution des peines. Ils l'ont fait, au parquet, ils ont conscience de nos difficultés. »
(Directeur MA)

« On s'entend bien avec le service de l'exécution. Quand le nouveau procureur est arrivé, le directeur est allé le voir. Il le voit, il lui explique la situation. Il faut instaurer un dialogue, un lien de confiance pour faire fonctionner la maison. »
(Chef de détention-MA)

Ailleurs, le procureur lui-même a pris personnellement en charge les contacts sur ces questions avec le directeur de l'établissement. Il est assez amusant de relever dans ce cas que les substituts en charge de l'exécution ne sont pas toujours au courant et peuvent avoir, s'ils sont inexpérimentés, une attitude beaucoup plus rigide à ce sujet que leur supérieur :

« Le directeur de la maison d'arrêt vient me voir toutes les semaines. On voit les événements, les écrous prévisibles, il me communique les sortants de prison. On parle prévention du suicide et on réfléchit sur l'exécution. On voit comment s'ajuster au mieux. Il m'appelle quand le seuil est trop élevé. »
(Procureur de la République)

*« Question : y a-t-il des appels, des signaux du directeur de l'établissement quand il y a surencombrement ?
- Non, jamais. Je sais qu'il y a des réunions une fois par semaine avec le directeur de la MA. Le procureur y est, c'est mon relais. »*
(Vice procureur Exécution, même parquet)

Ce cas n'est pas isolé. Dans d'autres juridictions, on note que le procureur s'adapte -dans une certaine mesure- aux demandes de la MA, alors que ses substituts ne sont pas tout à fait sur la même politique :

« Ça ne me paraît pas souhaitable, et ce n'est pas ma politique d'être moins stricte sur l'application des critères légaux, parce qu'il y a surcharge, c'est comme si on demandait à un tribunal de moins condamner en CI parce qu'une MA est surchargée. »
(Substitut en charge MA)

« On a chaque mois des tableaux statistiques par le directeur de la MA, pour nous informer de l'état de charge de la MA, donc le nombre d'entrées, de sorties, les PSE. Pour l'instant, ça ne s'est pas posé, on n'a jamais eu de cris d'alerte, bon, c'est vrai qu'on est à taux plein là. De toute façon toutes les MA sont en surcharge. »
(Autre Substitut en charge MA)

« On ne parle pas de numerus clausus, mais il y a quand même une idée. Le directeur de la maison d'arrêt m'appelle quand on atteint des limites du gérable. On en tient compte... »

(Procureur de la République-même juridiction)

« Sur les politiques pénales, quand il y a trop de monde ici, le proc a un discours clair, mais les substituts sont plus raides. »

(Directeur- MA, même juridiction)

Tout ce passe comme si le procureur, dans ces juridictions, ne tenait pas les substituts spécialisés au courant de toutes les négociations avec la maison d'arrêt. Y a-t-il de réelles divergences de fond entre eux sur la nature du travail du parquet et sur les priorités ? Peut-être. Le procureur est-il au courant de ces divergences ? Sans aucun doute. Cherche-t-il à faire rentrer les substituts dans le rang ? Apparemment, non. Ce jeu lui permet de maintenir une certaine pression sur la maison d'arrêt tout en laissant la porte ouverte à l'échange avec le chef d'établissement. Là encore, la recherche de l'équilibre entre injonctions contradictoire l'amène à des stratégies complexes, qui ne sont pas toujours élaborées sciemment, mais s'imposent de fait. Dans ces mêmes juridictions, et dans d'autres qui n'ont pas les mêmes pratiques, nous verrons que d'autres attitudes surprenantes s'expliquent aussi par cette contorsion obligée.

Pour leur part, les directeurs de maisons d'arrêt sont à la fois plus diserts et plus à l'aise quand est abordée avec eux le thème des échanges et des éventuelles négociations avec le procureur.

« Les relations personnelles ici sont excellentes. Ce sont des relations qui ont quand même considérablement évolué. Avant, on avait des réunions où les magistrats étaient sur leur estrade. L'information 'descendait' vers nous à l'AP. Aujourd'hui, j'ai l'impression d'être le partenaire d'une politique pénale globale dans laquelle j'ai mon mot à dire, j'ai mes exigences à faire valoir. Mon avis compte, il est entendu, il est demandé, il est souhaité.

Sur le surencombrement, j'ai des seuils. Quand on y arrive, j'appelle le procureur et je dis 'Stop'. On a eu un magistrat qui prononçait des peines de 15 jours ou 3 semaines pour une CEA. J'ai téléphoné pour dire 'Comment je fais mon métier de préparation à la sortie en 3 semaines ?'. je fais le siège du procureur en disant 'J'ai trop de monde, je ne peux plus maîtriser la détention'. Et on m'entend. Aujourd'hui, les magistrats comprennent ce qui se passe dans les prisons. Avant, quand j'étais dans mes précédents postes, si j'appelais pour dire 'On est plein', on me répondait 'Dommage'. Aujourd'hui, je n'ai plus cette réponse. Le parquet face à la police, il doit assumer qu'il fait baisser le nombre d'écrous. On a quand même la problématique de la prison qui est intégrée dans la politique pénale. »

(Directeur-Maison d'arrêt)

Parmi ces échanges, les directeurs font passer plus ou moins ouvertement leur message quand les seuils de surencombrement sont atteints. Ces seuils ne correspondent pas au taux officiel de « remplissage » des établissements. Il dépasse les 100% d'occupation pour s'établir selon les lieux à 110 ou 120%. La frontière à ne pas dépasser est celle des matelas par terre. Quand ce seuil est atteint, ou juste avant, les directeurs préviennent le parquet. Il s'agit pour eux de lui suggérer de

surseoir aux mises à exécution. La manière de faire compte énormément. Il est hors de question de ne pas respecter les formes et de bousculer le procureur, ce qui serait inconcevable. En respectant les formes, il faut inciter néanmoins les magistrats à prendre compte de l'encombrement dans leur décision.

« C'est difficile de refuser des gens à l'entrée de l'établissement. Ça n'existe pas. Il faut composer avec ça. Mais on peut tout à fait faire entendre des choses. On est écouté. On bascule des détenus sur d'autres établissements. Et le parquet va moins mettre à exécution, ou il va attendre. Il va lever le pied pendant trois semaines. Ensuite, quand on sera de nouveau à un seuil acceptable, il reviendra. Evoquer ça, je l'ai déjà fait. On est écouté, on le voit. »

(Directeur-Maison d'arrêt)

« On craint les suicides. Pour le directeur de la maison d'arrêt, l'enjeu est d'éviter les matelas au sol. C'est son signal d'alerte, c'est un cap. Là il m'appelle pour surseoir à la mise à exécution d'une peine. Je lui ai dit « Pas de problèmes ».

(Substitut-Exécution)

Comme on le voit, toute la stratégie des directeurs est d'amener les parquets à bâtir avec eux une relation de confiance, préalable indispensable à une gestion partagée des problèmes liés aux établissements et en particulier au surencombrement. Avant d'arriver à parler d'adaptation de la politique pénale, et en tous cas de la politique d'exécution, aux disponibilités de l'établissement, ils ont su d'une part montrer leur capacités à fournir des informations valables et utiles pour le parquet et d'autre part inviter les parquets à s'impliquer dans les problèmes internes de l'établissement en les impliquant dans la gestion des incidents et de la discipline.

Impliquer les parquets dans les maisons d'arrêt

Il apparaît assez clairement que les parquets n'ont nullement envie de s'impliquer dans la gestion interne des maisons d'arrêt. Ils n'en ont pas le temps. De plus, on voit bien que, malgré les rapprochements qui ont lieu avec les équipes de directions des établissements, le parquet préfère éviter d'être confronté aux conséquences de ses politiques pénales, c'est-à-dire les conditions objectives de détention. Sa mission de garant des libertés publiques n'est que très rarement mise en avant. Et les inspections ou autres commissions de surveillance ne constituent pas une menace pour les chefs d'établissement qui reconnaissent volontiers le caractère un peu formel de ce contrôle.

« Il y a la commission de surveillance annuelle, avec le Préfet, le Procureur, les chefs de cour. Mais on ne va pas repérer les problèmes là. Nous, le parquet, on est censé y aller tous les trimestres. On le fait en fonction de nos disponibilités. On aurait intérêt à y aller, à cause des suicides. »

(Procureur de la République)

« Sur le contrôle des prisons, on a eu une visite du procureur. Il y a un réel intérêt. Mais ils ne font pas vraiment de remarques sur la détention. »

(Directeur MA)

« Le contrôle ? Il existe. Je rends compte aux magistrats de tout. Je le fais honnêtement. Donc le contrôle est plus light. Une fois par an, le PG vient mais pour nous, c'est plus pour lui montrer nos difficultés que pour

contrôler. Quand les relations sont bonnes, le contrôle est moins fort. A l'AP, on me reproche de ne pas cacher assez de choses aux magistrats qui interpellent la DI pour obtenir des trucs. Les magistrats nous aident en ce sens. C'est pratique. Plus ils font de contrôle, mieux c'est. »

(Directeur MA)

Ici encore, le parquet se trouve en position délicate. Il considère l'équipe de direction de la maison d'arrêt locale comme un partenaire à qui il faut faire confiance. Il n'a de toutes façons pas le choix.. Il hésite donc à se présenter en contrôleur. Et par ailleurs, ce même parquet craint de se trouver trop impliqué dans la gestion de l'établissement et d'être contraint ainsi d'en tenir compte dans ses décisions.

« Je ne participe à la gestion de l'établissement. Ce n'est pas moi. Je ne gère que le juridictionnel »

(Procureur de la République)

Le paradoxe est que, dans la plupart des cas, la direction de la maison d'arrêt souhaiterait davantage de présence du parquet en particulier et des magistrats en général dans la détention, pour les impliquer plus, nous l'avons dit. Pour les parquets, la volonté de garder une certaine distance tout en restant au courant de ce qui se passe dans la détention se manifeste dans leur insistance à utiliser le courrier des détenus comme un moyen –léger- de pression sur les maisons d'arrêt :

« Le parquet nous fait parfois des remarques par rapport à certains courriers de détenus qui se plaignent. Ils nous demandent des justifications. »

(Directeur-MA)

« Quand il y a des incidents en maison d'arrêt, je suis informé. En plus, j'ai le courrier des détenus qui mettent en cause le comportement de certains surveillants au sein de la maison d'arrêt. Les courriers ne sont jamais ouverts quand ils sont adressés au parquet. Quand c'est comme ça, j'appelle le directeur de la maison d'arrêt et je lui envoie le courrier. Je ne peux pas occulter ça. J'en réfère au procureur qui décide. J'ai beaucoup de courriers de détenus. Il y en a un là qui se plaint d'une fuite d'eau dans la cellule et qui veut porter plainte. »

(Vice procureur-Exécution)

Pour les établissements pénitentiaires, l'un des enjeux forts 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 :

« On a presque toujours l'accord du parquet : c'est parce qu'on est crédible professionnellement, on obtient beaucoup. Ils nous reconnaissent une expertise, c'est agréable. On la fabrique avec son savoir professionnel. C'est parce qu'on peut expliquer... C'est très intéressant. »

(Directeur Maison d'arrêt)

« La politique du Ministère de la Justice, c'est de nous demander la mise à exécution des peines fermes et de nous assurer que le suivi soit fait. Mais on n'a pas d'outil statistique pour ça. Sur la circulaire du 27 octobre 2009, on est dépourvu d'outil informatique pour le suivi. Pour nous, il y a une part d'inconnu pour mesurer ce que l'on doit faire exécuter. Suite à l'enquête de l'IGSJ, on devrait avoir une vision claire de

l'exécution. Mais là on n'a pas les outils informatiques, et on a un système séparé de celui de la maison d'arrêt. C'est compliqué. »

(Procureur, région parisienne)

D'ailleurs, les maisons d'arrêt s'inquiètent de ne pouvoir disposer d'informations sur les « stocks » à exécuter des parquets. Mais elles ont conscience des limites que rencontrent ceux-ci : ils n'ont pas les outils pour analyser leurs besoins et faire des prévisions. Il n'est en outre pas sûr que ces mêmes parquets aient intérêt à faire la lumière sur ces stocks qui sont un sujet sensible politiquement et donc un potentiel risque pour eux. Personne n'a en effet envie d'afficher un mauvais taux d'exécution et donc tout le monde préfère rester le plus discret possible sur ce thème.

En revanche, il est un sujet sur lesquels les parquets sont plus diserts et davantage engagés, c'est le respect des lois à l'intérieur des établissements. Cela peut apparaître comme un moyen de réaffirmer leur pouvoir au sein de ceux-ci. Mais cela ne se fait pas aux dépens des chefs d'établissement. Il s'agit bien plus de coopérer avec eux sur ce thème que de contrebalancer leur influence, ce que personne ne veut.

« Il n'y a pas de cogestion de la détention. Nous, nous intervenons quand il y a une agression contre le personnel. On fait une enquête derrière. On lutte aussi contre les jets d'objets illicites dans les cours depuis l'extérieur. On traite ça en comparution immédiate. On suit aussi les violences entre détenus. Quand le directeur me dit 'Untel a fait ça', c'est suivi. La prison n'est pas une zone de non droit. »

(Procureur de la République)

« On ne revendique pas la gestion des établissements. Dans le quotidien, ce qui est aussi important pour nous, c'est la gestion des faits de nature pénale au sein des établissements. Quand un détenu en frappe un autre, c'est nous qui sommes compétents. Ça fait partie des relations directes entre le parquet et le chef d'établissement. Il y a sa gestion interne, c'est lui. Et il y a la sphère judiciaire. Ça, c'est du ressort du parquet et des OPJ. Bon, ça c'est la théorie, mais en pratique... il faut qu'on se cale sur le temps d'information par la maison d'arrêt. Il faut que le directeur de la maison d'arrêt nous prévienne vite. Le plus intéressant, c'est de trouver la ventilation entre le disciplinaire et le pénal. Nous au parquet on ne peut pas tout traiter. Il y a un ajustement à trouver. Tel type de faits, c'est du disciplinaire, tel autre, c'est du pénal. L'une des difficultés aussi, c'est d'avoir la juste mesure des faits. Quand il y a une agression contre le personnel pénitentiaire, bon, il y a agression et agression. Si un coup est porté dans le cadre d'une immobilisation, ce n'est pas la même chose qu'un coup délibéré dans une autre situation. Nous on a besoin de ces infos. Il faut que l'AP joue le jeu avec nous. On ne minore pas mais on ne gonfle pas non plus un incident. »

(Procureur de la République)

« Dans la MA, ils nous voient beaucoup comme des gens qui sécurisent. Il y a une interprétation des peines par les magistrats du parquet référents de la MA. En plus, il y a des opérations de recherche de stupés, de téléphones portables, que l'on organise avec les ERIS et le commissariat, avec contrôle des cellules. Et on fait faire des contrôles de visiteurs avec les chiens pour les stupés. »

(Procureur de la République)

« Sur les incidents à la maison d'arrêt on est informé de tout. Les stupés, les téléphones portables, les injures, les coups. Ensuite on doit faire un tri. Quand le directeur souhaite une suite pénale, il nous appelle pour le signaler. S'il appelle, ça veut dire qu'il veut une réponse. »

(Substitut-Exécution)

Là aussi, la coopération n'est pas exempte d'ambiguïtés. En résumé, le parquet veut être présent au sein des établissements mais sans y être impliqué. Il veut pouvoir intervenir au pénal, mais pas se laisser entraîner dans le disciplinaire. Il veut être informé mais sans être présent outre mesure. Ce positionnement subtil laisse toutefois la direction de l'établissement maître du jeu. Certes, le parquet reste l'autorité légale de référence. Mais il peine à s'imposer tant sa dépendance vis-à-vis des chefs d'établissement est grande. Et c'est toujours la contradiction entre toutes les injonctions qui pèsent sur le parquet qui affaiblissent sa position. Par exemple, comment reprocher à une direction de maison d'arrêt un encellulement à six pour trois place alors que ce sont les magistrats eux-mêmes qui exigent que les peines fermes soient exécutées ? C'est pour cela que le parquet ne veut pas se laisser entraîner dans une cogestion des maisons d'arrêt qui le contraindrait à tenir compte des conditions d'exécution dans ses décisions. Les directeurs ne manquent jamais d'insister sur celles-ci et sur la nécessité de respecter la dignité des détenus. Et c'est pour cela aussi que parquet et responsables des établissements se retrouvent totalement d'accord sur une solution : les aménagements de peine. Ceux-ci offrent très clairement une issue aux contradictions déjà décrites pour les parquets en développant la catégorie des « détenus non hébergés ». Quant aux directions des maisons d'arrêt, elles ne peuvent que se féliciter de ce développement des aménagements de peine.

La réponse commune : les aménagements de peine vus par le tandem parquet-maison d'arrêt

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. Incapables de refuser des incarcérations décidées par les magistrats, les directions des maisons d'arrêt déploient tous les moyens possibles pour convaincre les parquets de modérer les flux d'entrants. Nous avons vu que ces efforts rencontrent un certain succès mais que celui-ci reste limité eu égard au nombre de personnes détenues. Il reste en tous cas insuffisant en raison de l'inexistence de marges dans les prisons. Les détenus en aménagement de peine présentent l'avantage de ne pas être hébergés –PSE-, de l'être dans des établissements ou des bâtiments demandant moins de suivi –semi-liberté-, ou d'être pris en charge hors des maisons d'arrêt –chantiers extérieurs. Rien d'étonnant donc à ce que les personnels des maisons d'arrêt soutiennent sans restriction ces mesures.

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 faux 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.

« Bien entendu, notre société est folle par rapport à tout cela. Le principe de précaution est dans la constitution, donc il ne faut courir aucun risque. Or avec toutes ces mesures d'aménagement, on prend un risque... nous parquet. »

(Procureur de la République)

« Attention, plus on aménage, plus on prend de risques. Par exemple, la semaine dernière, j'avais 6 personnes en état d'évasion : des semi-libertés pas rentrés à la MA, des PSE dehors. »

(Vice procureur charge de l'exécution)

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 :

« Un de mes grands soucis actuellement, un des grands enjeux pour nous, c'est la problématique des aménagements de peine. Dans un contexte où le nombre de substituts à l'exécution est limité, notre souci n'est pas que celui de la population pénale et des flux, mais aussi celui du suivi des aménagements. D'autant que la loi pénitentiaire prévoit un développement des possibilités. Le parquet doit aussi s'impliquer plus pour défendre la société. Toute peine ne doit pas forcément être aménagée. »

(Procureur de la République)

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. Or, pour des raisons matérielles facilement compréhensibles, les autres mesures d'aménagements ne se développent pas aussi rapidement. L'offre de places en semi-liberté ou en chantiers extérieurs est très réduite.

Tout cela fait que, loin de résoudre toutes les contradictions qui échoient au parquet, les aménagements de peine ne font pour lui que déplacer la problématique. Le dilemme devient celui d'un choix entre incarcération –avec toutes ses conséquences négatives maintes fois évoquées- et aménagements –avec les risques de récidive associés. On comprend la prudence relative des parquets, qui s'engagent fortement dans ce mouvement d'aménagement mais souhaitent simultanément avoir le maximum de garanties afin de ne pas se retrouver en position de responsable si un problème émergeait.

A contrario, on conçoit bien que toutes ces questions ne préoccupent pas les directions des maisons d'arrêt qui voient leurs problèmes se réduire au fur et à mesure qu'augmentent les aménagements, quels que soient les modalités concrètes d'exécution de ceux-ci. Ils ne se sentent pas directement comptables des actes que peuvent commettre des gens non incarcérés. Là encore, ce sont les magistrats qui doivent assumer les conséquences éventuelles et les risques liés à de tels choix. De toutes façons, ce n'est pas le parquet ni le directeur qui sont les décideurs. Avant que ne s'appliquent les décrets liés à la loi pénitentiaire de 2009, il est un acteur essentiel dans le processus, et qui garde le dernier mot, le JAP. Cependant, un autre facteur vient perturber le processus de développement des aménagements. Le rythme imposé parfois par le parquet, désireux de faire exécuter des peines fermes pour faire augmenter ses taux d'exécution sur lesquels il est évalué conduisent parfois à contourner ce JAP, ou plus exactement à le faire intervenir trop tard dans le processus. C'est en particulier ce qui se passe pour les courtes peines, phénomène très irritant pour les maisons d'arrêt. Dans ce cadre, le parquet est confronté à un dilemme. Ces 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 exécutées³⁸, donc si les parquets veulent améliorer leurs taux, ils vont devoir forcément s'occuper de cette masse. De plus, il est plus rentable de faire exécuter beaucoup de petites peines qu'une « longue peine », car les taux se calculent à partir d'une unité de compte qui est la peine, et pas en fonction des durées aménagées. Donc 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 encore 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 courtes peines, c'est le problème de la société actuelle. Il y a beaucoup de petites peines car les gens n'ont pas fait grand-chose. Le problème, c'est quand ce n'est pas exécuté tout de suite. Les gens vivent deux ans tranquille et puis ils tombent sur un contrôle et ils doivent faire trois mois de prison ! Adieu l'emploi, adieu la vie de famille, et tout le reste. C'est la galère. C'est explicable légalement, mais c'est humainement très difficile. Ça ne rend service à personne. Mais ça a été décidé. Le type est condamné à trois mois, et on va le chercher 18 mois ou 2 ans après la condamnation. Dans ces cas, on va essayer d'aménager, mais on

³⁸ Voir les chiffres avancés dans le rapport de l'IGSJ, Cf supra.

n'y arrive pas toujours, on n'a pas le nombre de postes suffisants. On essaie nous de rassurer la personne, de lui dire qu'on va lui aménager. On essaie d'éviter les accidents... les suicides. Les gens nous disent 'Je travaille, je vais perdre mon job.'

On dit que la société est plus libre qu'avant, mais elle condamne plus qu'avant. Une demande sociale est là... Elle porte, on le sent au parquet. Mais faire exécuter deux ans après la condamnation ! On perd le sens des choses. »

(Directeur MA)

« Les courtes peines, je suis mal à l'aise sur ce dossier. On a un quartier pour ça.

J'ai dénoncé pendant des années —et je continue— les courtes peines : ça n'a pas de sens. On crée une prise en charge pour donner du sens à cette peine et donc on justifie a posteriori son existence. Notre capacité d'adaptation encourage 'les vices' des magistrats par rapport à l'opinion publique. Ça facilite le populisme. Deux mois en prison à côtoyer le pire, ce n'est pas une bonne réponse. Nous, on s'adapte à ça alors que notre politique devrait être de dire, de montrer que ça n'a pas de sens. Le procureur nous a facilité pour notre réponse par rapport aux courtes peines, mais je n'ai pas envie qu'on me félicite pour ça.

Bon, mais moi j'ai l'impression d'être vachement protégé par rapport aux pressions qui s'exercent par le parquet, les victimes, les maires, les journalistes. Les magistrats sont moins protégés, leur position n'est pas simple. »

(Directeur MA)

« Pour les peines fermes de moins de trois mois, on ne peut pas faire grand-chose. Beaucoup sont liés à la circulation routière. On essaie de réfléchir là-dessus. Il y a beaucoup de CEA ici. Au bout de la troisième interpellation, c'est la case prison. »

(Procureur de la République)

« Pour moi, la priorité va à l'exécution des peines fermes. La chancellerie demande un tableau d'exécution des peines fermes. (...) Vu la masse des 723-15, on avait prévu un protocole avec les JAP. Si la peine est inférieure à 3 mois, il y a un accord de principe du parquet à l'aménagement. Mais on se réserve la possibilité de demander le dossier pour savoir s'il n'y a pas de problème. Là il y a une tension avec les JAP. Les substituts de l'exécution demandent de plus en plus la communication des dossiers et ne s'en remettent pas totalement à la règle. Les JAP s'en émeuvent. Il y a un enjeu incontestable autour du suivi des peines exécutées. On a des tableaux. Si la volonté des JAP est de trop aménager ou convertir de peines fermes, le parquet a un rôle de frein à jouer. Ça, ça crée des frictions. »

(Procureur de la République)

Le parquet ne joue donc pas toujours le jeu de l'aménagement à tout prix. Certains JAP s'en plaignent amèrement, du moins ceux qui mènent une politique d'aménagement volontariste. Car le parquet conserve des capacités de freinage.

« On mène ici une politique d'aménagement. On veut des aménagements pour toutes les petites peines. Mais il y a des réticences du parquet. On s'y attendait. Ils nous disent « On ne peut pas aménager systématiquement. Il faut un projet, un travail. ». Quand on ne les écoute pas, ils font des appels pour des peines de 3 mois, car le condamné n'a pas de travail. Tout ça pour des peines qui datent d'il y a 4 ou 5 ans ! Pour des gens qui n'ont pas commis d'infraction depuis ! Ils ont une situation familiale à préserver. Ce n'est pas un appel suspensif, c'est uniquement destiné à bloquer le condamné. La cour d'appel ne peut statuer que dans les 2 mois. En attendant, le gars reste en prison. C'est foutu pour lui. La chambre d'application des peines me donnera sûrement raison, mais c'est foutu pour le gars, il a fait sa peine. Il faudrait un référé... »

(Juge de l'Application des peines)

La responsabilité du parquet dans les courtes peines ne se situe pas uniquement du côté de l'exécution, mais bien en amont. Une grande partie de ces courtes peines découlent de l'orientation

des affaires en procédures rapides, et notamment les comparutions immédiates. Comme nous le dit un procureur, « *quand on décide une comparution immédiate, c'est parce qu'on veut la prison* ». Nous avons ailleurs montré combien ce choix initial de procédure rapide est primordial dans le choix de la condamnation et de la peine, surtout en cas de procédure accélérée³⁹. Quand le mandat de dépôt est décidé en comparution immédiate, les aménagements *ab initio* sont impossibles. Le parquet ne peut cependant pas remettre en cause l'accent mis sur les comparutions immédiates, qui constitue l'un des axes forts des politiques pénales à tous les échelons. Le « double jeu » involontaire du parquet se retrouve là encore : il doit poursuivre et doit aménager, mais ce faisant, il crée, notamment à travers les courtes peines, les conditions de l'encombrement des maisons d'arrêt. Dans toutes les maisons d'arrêt visitées, le pourcentage de condamnés hébergés pour une peine initiale inférieure à 6 mois dépasse les 25% à un moment t donné, et si l'on considère les condamnés à moins de 1 an, on parvient à des taux supérieurs à 50%. Encore ces chiffres n'intègrent pas la problématique des flux.

Toutefois, les parquets ne sont pas les seuls impliqués dans ce processus. De ce point de vue, le positionnement des JAP n'est pas forcément plus clair.

2- Les JAP : des acteurs qui restent centraux

Si, on l'a vu, les parquets sont partagés entre tendances et stratégies divergentes, voire parfois contradictoires, ce phénomène touche également les JAP. S'appuyant sur leur statut qui affirme leur indépendance, ceux-ci mènent des politiques autonomes. Ainsi, 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. S'il est trop sévère, s'il est considéré comme injuste, les tensions risquent de s'accroître parmi les détenus. Ce facteur intervient avec d'autres dans la gestion de la maison d'arrêt : c'est un souci permanent pour les personnels et la

³⁹ Voir Bastard, Mouhanna, Une justice dans l'urgence, op. cité

direction. Pour ces derniers, il faut que se maintienne un espoir, un but pour les condamnés, afin que puisse avoir lieu un « marchandage » qui repose sur l'échange remise de peine ou aménagement de peine contre un comportement correct lors de l'incarcération.

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 acquérir le maximum de garanties avant d'accepter les demandes. Rappelons que certains textes de loi encourageant des aménagements plus « automatiques » sont justifiés par des exemples bien connus de JAP résistants à la volonté politique de les développer. L'argument avancé est qu'il faut confier davantage de pouvoirs de décision aux SPIP en matière d'aménagement afin de contrecarrer ces blocages structurels de la part de JAP trop prudents. En ce sens, la loi pénitentiaire de 2009 vient consacrer une évolution déjà ancienne confiant de plus en plus de capacités de décisions aux CIP. Toutefois, *a contrario*, certains JAP sont parfois beaucoup plus volontaristes que les SPIP locaux. Toutes ces tendances divergentes amènent à des configurations très variées en fonction des lieux. Nos six sites illustrent assez bien cette diversité puisqu'on y trouve des endroits où les JAP sont d'accord entre eux pour mener une politique restrictive en matière d'aménagements, d'autres où au contraire les JAP sont très « généreux », et enfin certains lieux où les JAP ne sont absolument pas d'accord entre eux, avec des pratiques extrêmement variées.

Le JAP générateur d'incertitudes

Il est important de passer en revue cet échantillon dans toute sa diversité car la position du –ou des– JAP présents va largement expliquer les stratégies individuelles des autres acteurs. Pour une large part, les attitudes des CIP et même du parquet résultent des positions adoptées par les JAP. En effet, quelle que soit l'étendue des nouveaux moyens en matière d'aménagements dévolus au parquet et aux SPIP, en tous cas dans un contexte où la loi pénitentiaire de 2009 n'a pas donné toute sa mesure en termes de pouvoirs à ces derniers, le JAP reste malgré tout le décisionnaire essentiel dans le système. C'est non seulement en fonction de ses idées mais aussi en s'adaptant à sa politique que les autres acteurs vont régler leur propre positionnement. Ceci nous explique en partie les divergences observées dans les parquets : non seulement elles émergent en raison des contradictions des politiques nationales, mais en plus elles doivent tenir compte des impulsions données par les

différents JAP présents dans le ressort.

Les configurations rencontrées dans nos sites sont très variées. Divers facteurs entrent en compte pour expliquer cette diversité. En premier lieu, il y a les choix que fait chaque JAP. C'est une donnée difficile à expliciter car elle renvoie à des critères d'ordre personnel que nous ne sommes pas en mesure d'appréhender dans le cadre de cette recherche. Cela demanderait une exploration supplémentaire. Quelles qu'en soient les causes, il n'en reste pas moins que, selon chaque JAP, des orientations très différentes sont adoptées. L'indépendance statutaire des juges leur garantit cette capacité. Nulle politique ni dispositif n'est là pour encadrer totalement ses choix. Certes, la cour d'appel a la possibilité de casser certaines de ses décisions. Elle établit également une jurisprudence dont le JAP doit tenir compte. Mais il n'en reste pas moins une grande autonomie de fait : l'observation des pratiques montre que subsistent des « styles » très variés dans une même cour d'appel et dans une même juridiction.

« Avec la cour d'appel, les seuls contacts que l'on a, ce sont lors des réunions institutionnelles puisque deux fois par an on doit faire ce qu'on appelle pompeusement une « conférence semestrielle sur l'aménagement des peines ». C'est avec tous les JAP du ressort avec le premier président de la cour d'appel. Jusqu'à une époque récente on allait à (...) et maintenant on nous oblige à faire ça en vidéoconférence. La dernière fois on y est allé parce qu'il y avait une réunion exceptionnelle initiée par la DAP, en lien avec l'ouverture de la nouvelle prison, mais autrement... A part cette réunion institutionnelle, obligatoire, autrement, il n'y a pas de lien. Quand on a un jugement qui fait l'objet d'un appel, l'affaire part à la cour d'appel et un jour on voit revenir la décision qui confirme ou qui infirme, mais c'est tout, il n'y a rien d'autre. »

(Juge de l'application des Peines)

Comme dans le cas des Juges pour enfants⁴⁰, les JAP rechignent à adopter des politiques trop systématiques et cherchent à privilégier l'individualisation, qui par contrecoup devient la justification de pratiques très différentes :

« Il y a des pratiques différentes entre les JAP, c'est sûr, c'est inévitable. Certains convoquent plus que d'autres. Il y a quand même un cadre commun, transmis aux JAP arrivants. Mais on est quand même dans l'individualisation. On s'écarte des règles fixées à l'avance. »

(Juge de l'application des Peines, responsable de service)

Cette opposition dans les « styles » se retrouve de manière particulièrement claire sur deux de nos sites où les JAP, alors qu'ils ne sont parfois que deux, mènent des politiques tout à fait opposées, au grand dam des autres acteurs qui sont confrontés à des politiques divergentes et des mésententes qui retentissent sur l'organisation :

« Elles sont l'une contre l'autre, le noir et le blanc, une est une JAP 'JAP' et l'autre et une 'parquetière' ».

(Directeur- Maison d'Arrêt)

⁴⁰

B. Bastard, C. Mouhanna, *L'avenir du juge des enfants, éduquer ou punir ?*, Toulouse, Erès, 2010

« Clairement, il y a deux femmes, deux politiques et elles ne se parlent plus, elles sont incapables de faire quoi que ce soit. Par exemple, pour les rapports annuels, elles ont rendu deux rapports séparés pour le service de l'application des peines. Et le président n'a aucune prise là-dessus. Elles prennent leurs congés en même temps. Et surtout, on ne peut pas s'adresser à l'une pour l'autre. Elles ont des visions différentes, quand A. est arrivée, B. aurait voulu qu'elle suive, mais elle ne voulait pas. Elles sont totalement opposées avec en plus deux fortes personnalités. »

(Directeur- Maison d'Arrêt)

« Ma collègue a une vision totalement différente de la mienne : elle accorde beaucoup moins d'aménagements de peine. Nous sommes en désaccord là-dessus. »

(Juge de l'application des Peines)

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. Dans chaque site, le système d'acteur qui se met en place s'articule donc autour de ces « styles » judiciaires, qui résulte non seulement de la pratique de chaque JAP, mais aussi de la confrontation de ces pratiques entre elles.

Car, au-delà des styles, l'organisation locale des JAP entre eux va influencer notablement sur les stratégies des parquetiers ou des personnels de l'Administration pénitentiaire. La répartition des fonctions entre milieu ouvert et milieu fermé, entre « 723-15 » et suivi des mesures de milieu ouvert traditionnelles, entre bâtiments, la répartition des personnes sous main de justice par ordre alphabétique ou par secteur géographique influent sur les pratiques des juges, de même que leur ordre d'arrivée. Le dernier occupe en général la place laissée vacante par ses prédécesseurs. Dans les plus grandes juridictions, ce partage des missions pousse les magistrats à se spécialiser, chacun assumant son domaine de compétences. Dans ce cas, les ajustements des autres acteurs seront dépendants de la politique de chaque juge dans chaque domaine considéré. Ailleurs, les JAP conservent des missions similaires. Cette seconde configuration permet alors aux autres acteurs de « jouer » en fonction de la présence de l'un ou l'autre juge :

« A la MA, elles venaient à tour de rôle, alors au bout d'un moment, les détenus savaient qu'il fallait attendre le tour de Mme G. pour demander quelque chose, qu'ils avaient plus de chance. »

(Directeur- Maison d'Arrêt)

Mais en dehors de cette organisation qui permet un peu de souplesse et accorde une marge de manœuvre plus large aux parquetiers et aux CIP, à condition toutefois que les JAP ne se soient pas mis d'accord entre eux, tous ces partenaires potentiels de ces juges en sont réduits à essayer d'influencer leurs politiques. Du côté des équipes de direction des établissements pénitentiaires, dont nous avons vu les enjeux en termes de gestion des flux et des masses, l'idée générale est d'inviter le JAP à « faire sortir » un maximum de personnes, excepté ceux qui ont commis des actes

répréhensibles à l'intérieur de la détention. On va retrouver ici les stratégies déjà décrites pour les relations direction de maison d'arrêt-parquet, avec toutefois un certain nombre d'inflexions non négligeables.

Tout d'abord, il est clair que les équipes de direction des établissements pénitentiaires concernés vont tout faire pour que les JAP s'engagent dans des politiques d'aménagements de peine conséquents. Lorsque les JAP en charge du milieu fermé, ou au moins l'un d'eux, montre qu'il est en faveur de cette option, tout sera fait pour lui faciliter la tâche

« Quand comme moi on est en faveur d'une politique d'aménagement volontariste, les directeurs de maison d'arrêt sont contents. Les surveillants ne comprennent pas certaines peines, et il y a le surencombrement. »
(Juge de l'application des Peines)

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. On nous cite des exemples de JAP qui se sont « braqués » et n'ont plus rien voulu entendre par la suite. Dès lors, tout l'art de convaincre réside dans un « bon » dosage des divers arguments et dans le déploiement d'une expertise reposant sur une analyse fine de la situation des personnes détenues. Mais, insistent les directions des établissements, cette connaissance ne se fonde pas sur des grilles d'analyses ou simplement des dossiers. Elle doit être un savoir fondé sur des relations interpersonnelles avec le détenu, afin de pouvoir s'adapter aux attentes des JAP et de pouvoir répondre à la moindre de leurs questions ou objections. Pour cela, il faut non seulement pouvoir argumenter en faveur des détenus, mais aussi bien connaître « ses » JAP. L'exercice est ardu et incertain :

« Les JAP ont des pratiques différentes, c'est clair. Ils ont un côté « indépendance » qui est réel. C'est « Je pense ça donc je fais ça ». C'est parfois agaçant. Mais quand on se connaît, quand on se parle, on peut faire évoluer les gens. Dernièrement, une JAP est arrivée. Elle était hyper-dure au début. Elle a évolué... en peu de temps... Elle a sacrément évolué. Au début, elle ne donnait pas de réduction de peine. On a pu lui expliquer les choses. Les plus dangereux ici, ils ne sont pas à distribuer la soupe, on s'en méfie. Ils pâtissent de leur comportement par rapport au travail, ils n'ont pas les activités du détenu moyen. Il faut connaître les détenus. Par exemple, si sur un dossier, il y a écrit « rien » parce qu'un gars n'a pas

travaillé, le JAP pensera « il n'y a pas d'évolution ». Or, parfois, ça s'explique, le type ne peut pas travailler pour telle ou telle raison. On explique au JAP pourquoi on soutient le gars, notre positionnement. On a réussi à obtenir des choses. Malgré la politique personnelle de chaque JAP, on peut arriver à lisser un peu sa position. Bon, mais on ne peut pas tout gommer. Ils sont indépendants et libres, c'est leur statut. »

(Directeur- Maison d'arrêt)

« Les directeurs de la maison d'arrêt sont contents de nous, parce que nous sommes très favorables aux aménagements de peine. C'est bien pour eux. L'avis du directeur peut jouer. Quand par exemple il nous dit : « Mr X., il voulait du travail mais je ne peux pas lui en donner. », il plaide en faveur du détenu. »

(Juge de l'Application des peines)

D'autres stratégies d'influence des JAP passent par des interlocuteurs extérieurs, DISP, visites de la DAP, ou comparaisons avec d'autres juridictions voisines aux pratiques plus généreuses.

"Le DAP était pour le développement des aménagements de peines, il avait fait des remarques aux JAP d'ici, en disant notamment qu'il n'y avait pas assez de PSE. Ça n'a pas été bien reçu, mais il y a eu des évolutions."

(Directeur de la Maison d'Arrêt)

"Nous on est là pour aménager autant que possible. Il y a des usages locaux, par exemple par rapport au PSE... La personne prétend à quarante jours de réduction de peines supplémentaires, par exemple systématiquement, la JAP donne la moitié, c'est des usages basés sur rien.

On compare avec [ville voisine] et ça motive les juges à aménager, y'avait une tradition de rigueur, ça se déverrouille un peu. »

(Assistant Directeur du SPIP)

On relève aussi que la pression législative et les circulaires, lorsqu'elles se cumulent avec des garanties apportées par les responsables locaux, ont elles aussi une certaine influence :

"Il y avait une certaine frigidité [sic] de la JAP en termes d'aménagements de peines, MAM est arrivée, et ça a rendu les choses plus faciles. On a des semi-libertés en recherche d'emploi, on leur dit : 'Va à Pôle Emploi, en intérim..'. Moi, à [précédent poste], les semi-libertés pour recherche d'emploi, ça se faisait depuis longtemps"

(Directeur de la Maison d'Arrêt et Chef de Détention)

Du côté du parquet, les relations avec les JAP sont empreintes de la même complexité et de la même ambivalence que celles qui s'exercent avec les directeurs d'établissements. Les contradictions et les divergences d'interprétations des priorités au sein des parquets rejaillissent sur la coopération avec les juges. Ainsi, tout en expliquant qu'ils sont « coincés », les services de l'exécution admettent qu'ils sont dans une position relativement plus confortable que celle du JAP, puisqu'ils sont un peu moins « responsables » que lui des conséquences des décisions prises, notamment en cas de récidive. Ils peuvent se désolidariser des positions du juge en ne donnant pas un avis favorable quand ils savent que celui-ci va de toutes façons donner son accord pour des aménagements. Ainsi leur responsabilité est écartée, et simultanément leurs objectifs en termes d'aménagements sont remplis :

« Là où on est un peu coincé par le politique si je puis dire, on a aussi effectivement une pression, pas

quotidienne mais pour les affaires qui peuvent être médiatisées, il y a un double discours des pouvoirs publics et aussi des médias, à savoir tantôt on est méchant parce que on n'aménage pas et qu'on envoie des gens en prison alors qu'ils n'auraient pas du y être, tantôt on est trop gentil parce que on a libéré un méchant violeur qui a récidivé 15 jours après. Ça les juges ils peuvent pas non plus prophétiser tout ce qui va se passer, mais c'est sûr qu'on va en tenir compte. Ça c'est humain. Enfin c'est plus facile en tant que procureur pour donner des avis réservés ou plutôt défavorables pour des demandes de libérations conditionnelles avec des gens pour lesquels on n'est pas totalement certain, où on se dit il y a peut-être un risque, ça c'est normal puisque on est là aussi pour protéger la société donc c'est normal qu'on se dise qu'on va pas faire prendre de risque. Mais il y a aussi le côté prudence. Parfois aussi on se dit si jamais il y a un problème on va me demander pourquoi j'ai donné un avis favorable à la libération conditionnelle de monsieur untel »

(Substitut Exécution des peines)

Le résultat de la confrontation de la position ambivalente du parquet et sa nécessaire adaptation aux pratiques des JAP amènent à des configurations très variées. Quand le JAP est trop ouvert aux aménagements, le parquet freine. Cela se constate lorsque les pratiques des JAP –A et B ici- sont opposées :

« Mme B. est frileuse mais du coup, sa logique rassure le parquet. Mme A au contraire, elle est arrivée, elle ne connaissait pas la fonction. Elle, elle inquiète le parquet. Ils ont une méfiance vis-à-vis d'elle. »

(Directeur- Maison d'arrêt)

Si, de surcroît, c'est tout un ensemble de JAP qui poussent dans le sens des aménagements, le parquet peut même s'inquiéter, voire céder à la panique. Il arrive ainsi que l'on arrive à des situations de conflit ouvert entre les JAP et le parquet, qui portent justement sur les aménagements de peine. Les pratiques d'aménagements qui se veulent sinon systématiques, du moins très ouvertes -en accord avec la loi, soulignent les JAP qui en sont partisans- effraient le parquet dans la mesure où celui-ci n'a pas les moyens de garantir la société contre les effets négatifs éventuels de ces remises en liberté. En effet, il n'a pas le personnel disponible ni les contacts suffisants pour assurer un vrai contrôle.

« Avec le parquet, nous avons des rapports très compliqués. On a un parquet très interventionniste ici. Il y a un grand avantage pour nous ici, c'est que le parquet est lui-même en difficulté. Il n'est pas à la hauteur. Ils sont obligés d'en rabattre, sinon ils marchent sur nos pieds. En plus, ils ne sont pas d'accord entre eux. »

(Juge de l'Application des peines)

Lorsqu'ils se méfient de la politique des JAP locaux, les parquets cherchent à s'assurer de la collaboration des CIP de milieu fermé afin de pouvoir mieux suivre ce qui est décidé. Mais ces derniers ne jouent pas toujours –et même rarement- ce jeu :

« J'essaie d'avoir des liens avec les CIP du milieu fermé. Mais je n'ai pas de contact du tout. S'il y a un problème de suivi en milieu fermé, je leur téléphone. Mais le SPIP considère que son mandant est le JAP. Il préfère faire son rapport au JAP qui me le transmet. Si je veux des éléments, je demande au JAP qui demande au CIP. »

(Vice procureur, Responsable exécution des peines, Parquet)

Comme on le verra ultérieurement, les liens CIP-JAP restent une donnée fondamentale pour

comprendre le fonctionnement de l'ensemble. De sa force ou de sa faiblesse dépendent la place que peut prendre le parquet dans la décision. Mais le recours au CIP, surtout lorsqu'il s'avère peu probant, n'est pas la seule arme dont dispose le parquet. Dans un cas comme celui qui vient d'être décrit, avec des JAP trop « aménageurs », le parquet dispose aussi de la faculté de faire appel.

« Si le parquet n'est pas favorable à la politique d'aménagement d'un JAP, on fait appel. Ici, on n'est pas d'accord avec les JAP, alors on fait beaucoup appel.

- Et la cour d'appel vous suit ?

- J'ai le sentiment qu'elle est favorable aux JAP. »

(Responsable exécution des peines, Parquet)

Du côté des JAP, le recours à la cour d'appel, même lorsque celle-ci leur donne *a posteriori* raison, suscite un sentiment désagréable. D'une part, elle les place sous le regard de la chambre de l'application des peines qui peut s'émouvoir d'avoir affaire fréquemment à des mêmes magistrats qu'elle peut soupçonner de conduire des politiques trop laxistes en la matière. D'autre part, une politique d'appel systématique –ou presque-, bloque les aménagements et rend caduques ceux décidés dans le cadre d'une courte peine :

« On mène ici une politique d'aménagement. On veut des aménagements pour toutes les petites peines. Mais il y a des réticences du parquet. On s'y attendait. Ils nous disent « On ne peut pas aménager systématiquement. Il faut un projet, un travail. ». Quand on ne les écoute pas, ils font des appels pour des peines de 3 mois, car le condamné n'a pas de travail. Tout ça pour des peines qui datent d'il y a 4 ou 5 ans ! Pour des gens qui n'ont pas commis d'infraction depuis ! Ils ont une situation familiale à préserver. Ce n'est pas un appel suspensif, c'est uniquement destiné à bloquer le condamné. La cour d'appel ne peut statuer que dans les 2 mois. En attendant, le gars reste en prison. C'est foutu pour lui. La chambre d'application des peines me donnera sûrement raison, mais c'est foutu pour le gars, il a fait sa peine. Il faudrait un référé... »

(Juge de l'Application des peines)

Dans ces situations de conflit ouvert, le JAP est toutefois celui qui réussit le mieux à s'imposer dans le système. Ou, plus exactement, c'est sur lui que vont se régler l'ensemble des acteurs du système. Excepté les cas des courtes peines où le simple fait de faire appel rend caduque la décision, le JAP garde la main. Cependant, il ne faudrait pas en conclure que les JAP se sentent toujours à l'aise avec ce pouvoir qui leur échoit. Il arrive que certains d'entre eux se sentent fragilisés, ce qui explique les freinages à l'aménagement déjà décrits plus haut. De fait, l'inquiétude liée à la schizophrénie des politiques publiques rejaillit parfois sur les JAP, qui redoutent d'avoir à assumer seuls les conséquences de leur décision, et notamment les récidives :

« Il y a une contradiction des politiques pénales : l'une dit il faut réprimer, sanctionner, et derrière il faut aménager. C'est le double discours, le discours parallèle. Il y a un discours pour l'opinion publique assez répressif et une ligne assez dure. Et les magistrats l'appliquent avec chacun leur appréciation. Il y a toujours la possibilité de s'en écarter, (...) Et à côté il y a la loi pénitentiaire qui vient de prévoir que jusqu'à 2 ans on pourrait aménager la peine. Si l'opinion publique comprenait que la personne condamnée à 2 ans ne fera pas un seul jour de prison.... C'est cette loi qui est votée et que l'on sera chargé d'appliquer

et c'est cela ensuite que l'on nous reprochera si jamais il y a récurrence grave : « Vous n'auriez pas dû aménager ». Oui mais c'est cela que le législateur nous incite à le faire. Nous c'est vrai que l'on est dans une position quelque fois un peu schizoïde parce que l'on a des incitations diverses et puis l'on prend pas mal de risque quand même c'est sûr, tout en se disant que il y a cette politique générale d'aménagement de peines qui est mise en valeur »

(Juge de l'Application des Peines, responsable de service)

Ceci explique les politiques prudentes auxquelles se soumettent certains JAP. Ils hésitent à s'opposer trop ouvertement aux médias et à l'opinion publique. Mais, même s'ils voulaient suivre les politiques publiques et s'inscrire dans la norme, la schizoïdie de celles-ci rend impossible tout « suivisme ». En effet, le juge qui veut à tout prix s'inscrire dans les priorités gouvernementales ne sait pas quel option retenir : un texte lui dit de prévenir tout risque de récurrence, un autre de favoriser les aménagements, et un troisième de participer à la prévention du suicide. Cette multiplication des priorités permet en outre de justifier encore davantage, s'il en était besoin, les différences de styles entre JAP. Certains d'entre eux ont une lecture très claire par rapport aux textes de lois favorisant les aménagements, se félicitant de leur insistance à décourager l'incarcération, cependant que d'autres préfèrent s'en tenir à une interprétation restrictive de ces mêmes textes, en soulignant leur place restreinte dans un corps législatif beaucoup plus répressif et peu enclin à prendre des risques. Les juges appartenant à ce second groupe sont d'autant plus prudents qu'ils estiment ne pas avoir les moyens de réduire les risques inhérents aux décisions d'aménagements :

« Par ailleurs, pour toutes les mesures alternatives, j'aurais ce souci de visiter les sites, de voir comment ça se passe dans un but de prévention de récurrence et on ne peut pas le faire. »

(Juge de l'Application des Peines)

Ce dernier JAP connu pour sa politique restrictive explique que sa surcharge de travail ne lui permet pas de vérifier que les encadrements prévus dans le cadre des aménagements de peine garantissent une prévention de la récurrence. Du coup, il mènera une politique plutôt restrictive. Dans ce cas-là, le parquet, rassuré, cherche moins à contrôler ces mêmes garanties. Il peut se reposer sur le JAP qui adopte un positionnement digne des parquetiers les plus réticents. Pourtant, le parquet peut être ennuyé si cette attitude débouche sur un blocage des aménagements. Il cherchera alors à relancer la machine et à encourager le JAP à être moins sévère et moins exigeant. Face à un autre JAP trop aménageur à son goût, ce même parquet sera au contraire plus enclin à multiplier les procédures et les tentatives de freinage. Le parquet règle donc sa politique sur celle du JAP. Plus exactement, il tente sans cesse de rééquilibrer le système en fonction de celle-ci. Toutefois, il n'en ressort pas forcément des équilibres stables ni des politiques cohérentes et durables, puisque le parquet doit sans cesse arbitrer entre ces réalités du local et des politiques nationales fluctuantes.

Résister à l'automatisme

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. A l'image de ce que l'on observe dans d'autres champs de la justice pénale, il en résulte une forte pression pour que s'accroisse le nombre de décisions prises. Certaines décisions se font sans audience, sans réunion, avec une certaine automatisme.

« Il y a un certain nombre de dossiers assez simples pour lesquels on se passe de l'audience puisque le code nous le permet et on fait du hors débat, du hors audience, donc sur dossier, la personne n'est pas convoquée ici à ce moment-là et on décide de l'aménagement de peine sur dossier. Cela nous permet d'alléger nos audiences parce que on a un nombre de dossiers absolument faramineux et on ne peut pas tout passer à l'audience, mais (...) il y a toujours l'avis du parquet, du SPIP, il n'y a pas de débat mais la procédure est assez similaire sur les intervenants. »

(Juge de l'Application des Peines, chef de service de l'Application)

« Pour les réductions de peine, on n'a pas une politique dure car on sait que la MA de (...) est débordée. On va dans le sens de plus de sorties. On ne peut pas faire comparaître le détenu, ce serait inimaginable à la MA de (...). On prend une décision sur quelqu'un que l'on ne connaît pas. Il y a plus de 1000 permissions de sortie par an ici, et pas de gros incidents, seulement quelques retours de permission en retard, c'est tout. »

(Juge de l'Application des Peines)

Et on voit que les JAP sont prêts à abandonner, faute de moyens, une partie de leurs prérogatives jugées comme moins cruciales afin de se concentrer sur ce qui relève de l'essentiel selon eux. Une certaine automatiser se met en place dans les décisions. Les articles de la loi pénitentiaire qui permettent aux directions des établissements de modifier les conditions de certaines permissions sont relativement bien acceptés. L'attribution presque systématique des remises de peine est également acceptée. Mais on constate que les juges résistent à ce mouvement d'automatiser des décisions, notamment en ce qui concerne les aménagements : et ils refusent sa généralisation.

Les JAP, dans un tel ensemble, n'ont pas envie de mener des politiques systématiques en matière d'aménagements. Si certains d'entre eux affichent une politique claire, beaucoup sont tentés de réaffirmer leur pouvoir à travers une jurisprudence souvent renouvelée. Il arrive ainsi que des JAP annoncent une décision qui surprenne les autres acteurs. Surtout, la majorité de ces juges veut à tout prix éviter de se laisser enfermer dans une « automatiser » 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. Alors que les grâces présidentielles ont été supprimées à la suite de critiques dénonçant leur caractère trop systématique, le développement actuel des aménagements amènerait à une automaticité encore plus grande. De ce fait, certains JAP, pourtant parmi les plus chauds partisans de ces aménagements, hésitent à les favoriser autant qu'ils le pourraient. Ils refusent de n'être considérés que comme une « chambre d'enregistrement », ce qui est pour eux insupportable à double titre. D'une part, une telle automaticité remet totalement en cause l'image qu'ont les JAP de leur propre métier et de la nécessité de faire du « sur-mesure », c'est-à-dire de prendre une décision adaptée à chaque individu, même si ce sur mesure correspond peut être plus à la conception qu'à chaque JAP de la situation plus qu'à la personnalité de l'individu *stricto sensu*. L'individualisation des décisions reste une priorité à laquelle tous se réfèrent.

« Il y a des styles différents entre les JAP. C'est sûr, c'est inévitable. Certains convoquent plus que d'autres. Mais il y a quand même un cadre commun, qui est transmis aux JAP nouveaux arrivants. Mais on est quand même dans l'individualisation : on s'écarte des règles fixées à l'avance. »

(Juge de l'Application des Peines)

D'autre part, 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 :

"Il [le directeur de la MA] me demande d'aménager au maximum, on voit que l'AP a des consignes dans ce sens. Nous on est parfois dans l'opposition parce qu'on n'est pas prêts à aménager tout et n'importe quoi. Si ça pose un problème, on a la responsabilité de la décision. On refuse d'être des machines, alors même qu'on voit que la politique va vers plus d'aménagements."

(Juge de l'Application des Peines)

On en arrive ainsi à des situations extrêmement paradoxales où, pour ne pas se laisser gagner par l'automatisation, les JAP vont peser de tout leur poids pour freiner ce mouvement. Les JAP qui y sont opposés vont y trouver un argument supplémentaire pour justifier leur politique restrictive. L'enjeu pour eux est de préserver autant que possible leur identité, celle de juges plutôt "répressifs", en freinant plus ou moins ostensiblement la politique d'aménagements ou en en soulignant ses limites, cela au nom de principes qui leurs sont personnels. Quant aux autres, ceux qui ont un profil plus « aménageur », ils peuvent être tentés d'affirmer eux aussi une opposition à des aménagements pour des raisons contraires. Ils n'apprécient pas de se laisser entraîner à accepter des mesures qu'ils jugent insuffisamment préparées. Pour eux, l'aménagement doit avoir un sens, s'inscrire dans une démarche, avec un objectif éducatif. Par ailleurs, refuser d'appliquer systématiquement les aménagements, c'est aussi un moyen de montrer sa capacité de résistance à des politiques considérées comme exagérément répressives. Ils s'opposent à l'esprit du texte même s'ils sont fondamentalement d'accord avec le principe d'aménagement. Tous y trouvent une source de relégitimation de leur appréciation personnelle –et personnalisée– de la situation de la personne

détenue. Cet exercice leur est rendu facile parce que les lois contradictoires entre elles leur offrent des sources de justification quelle que soit leur position. Comme on le voit, nonobstant leur orientation, les JAP se retrouvent dans une même volonté de refuser d'être « instrumentalisés » par une administration pénitentiaire qui prendrait seule les décisions et se contenterait de les faire avaliser par le magistrat. Leur stratégie est alors de prendre l'AP au mot et de contrôler les aménagements afin que ceux-ci intègrent un contenu et ne soient pas uniquement un simple moyen de désengorger les prisons :

« On ne veut pas de PSE alibi. On veut un réel suivi. Ça demande du temps. Ici, on est passé très vite de 50 à 100 PSE. C'est pour ça qu'on ne voulait pas de PSE fin de peine. C'est uniquement de la régulation de flux, c'est un décret de grâce qui ne dit pas son nom. C'est faire sortir pour faire sortir, sans objectif. C'est ça la négociation avec le SPIP : il faut qu'il y ait une préparation, une prise en charge. Mais ils ont des problèmes d'effectifs, ils ne font pas face. »

(Juge de l'Application des Peines)

« Je suis favorable à une politique d'aménagement de peines mais il faut derrière un contenu, un projet construit avec des moyens d'accompagnement personnalisés. Or, ça existe peu ici. Il y a une dénonciation des politiques d'aménagement de peines car on dit que c'est surtout une politique de désencombrement. Et c'est vrai.

Le problème pour moi c'est de défendre une bonne idée, les aménagements de peine, fondée sur de mauvaises raisons, comme le désencombrement. J'ai choisi, j'ai une politique d'aménagement de peines très large. Le choix entre semi-liberté et PSE n'est pas lié au profil de la personne, il est lié à la latitude que j'ai, le nombre de places disponibles. Là, on voit qu'on a affaire à une politique mécanique. Il faut « faire sortir », même s'il n'y a pas un projet individualisé. Je regarde les tableaux avec le nombre de places disponibles. Ce n'est pas satisfaisant. »

(Juge de l'Application des peines)

Dans un tel cadre, un JAP *a priori* plutôt favorable au principe peut donc être amené à refuser un aménagement de peine parce qu'il considère que le projet de sortie qui lui est proposé est vide. Ce genre de situation peut conduire à des frictions avec la direction de la maison d'arrêt pour qui, clairement, l'objectif essentiel est de faire sortir les détenus, que le projet existe ou non. Ces frictions sont cependant vite réfrénées car les moyens de pression du directeur sont limités.

Le paradoxe est donc que les juges aménageurs peuvent participer au blocage d'un système auquel ils sont pourtant *a priori* favorables. L'enjeu est aussi, à moyen terme, de ne pas discréditer le caractère éducatif de la sanction et de l'aménagement en l'utilisant sans contrôle ni garanties. Plusieurs d'entre eux sont conscients du fait que si les aménagements –en particulier s'ils ne sont pas préparés– débouchaient sur des récidives trop importantes ou trop visibles, leur principe même serait fortement remis en cause. C'est aussi pourquoi ils se refusent à galvauder ces mesures. Toutefois, lorsque l'alternative est le maintien en prison dans des conditions difficiles pour le détenu, ils hésitent à adopter une position jusqu'au-boutiste.

« Je comprends le reproche que l'on fait et le risque de basculer dans un système trop « mécanique. Mais il

faut bien développer les aménagements car sinon il n'y aura pas d'amélioration de la situation pour les personnes condamnées. »

(Juge de l'Application des Peines)

C'est là que la direction de la maison d'arrêt, parfois en dénonçant ses propres conditions de détention, retrouve une marge de manœuvre. Elle peut convaincre le juge que le détenu ne doit pas rester incarcéré.

La coopération « construite » : un premier exemple

Face à ces jeux d'acteurs d'une extrême complexité où, faute de politiques claires, les acteurs ont du mal à se positionner, où parfois ils se perdent eux-mêmes, certains ont choisi de s'engager dans une stratégie de coopération ouvertement assumée. Dans chacune des cours d'appel visitées, on nous a fait part de l'existence d'expérimentations plus ou moins avancées en ce sens. Sans qu'ils mettent en avant ces expériences locales, les parquets généraux tiennent néanmoins à en signaler l'existence, car, au même titre que le *numerus clausus*, elles leur semblent receler des pistes intéressantes de construction pour l'avenir et de repère dans un univers traversé par tant de contradictions. Parmi les sites observés durant notre enquête de terrain, deux sont engagés dans une coopération assez avancée où les stratégies individuelles telles qu'elles viennent d'être décrites s'effacent au profit de systèmes plus coopératifs. Surtout, au lieu de pratiquer des formes de coopération plus ou moins dissimulées, comme plusieurs exemples évoqués ici l'ont illustré, les acteurs choisissent de se mettre autour d'une table, de lister leurs désaccords et de s'insérer dans une gestion collective et partagée de la prison et des différents aménagements. Les deux sites concernés, et ceux dont nous avons entendu parler par ailleurs, ne sont pas engagés dans cette coopération selon des modalités semblables. Le premier exemple nous montre un site où tous les dispositifs existants sont utilisés au maximum afin de faire fonctionner au mieux celle-ci. Plus que d'une révolution, il s'agit là d'une utilisation optimale de toutes les possibilités de coopération offertes par l'organisation. Le –ou les- JAP sont au cœur du dispositif ainsi établi, même s'il n'en est pas l'instigateur. Il accepte d'entrer dans ces échanges à condition que ceux-ci ne débouchent pas sur une automatisation trop poussée des décisions et s'il parvient toujours à s'imposer le cas échéant. Un tel système de coopération fonctionne sur la base de réunions nombreuses et régulières :

« Cela nécessite que les JAP en accord avec le parquet définissent quel type d'aménagements de peine on va accorder à tel profil de personne. C'est toujours à manier avec précaution parce qu'il y a toujours des exceptions et des particularités. Mais il y a quand des catégories et ça on le définit avec le parquet d'abord, et puis avec la maison d'arrêt, le service de probation et aussi les associations qui travaillent avec le SPIP parce qu'il y a un certain nombre de condamnés qui seront pris en charge au travers du SPIP par les associations donc tout cela nécessite beaucoup de réunions régulières.

Les réunions à la Maison d'arrêt c'est avec M. pour un certain nombre de points et (...) plutôt l'équipe du SPIP de la MA pour des points pour concrets. Avec M. [le directeur de la MA] on se voit pour les orientations très générales ou des difficultés particulières qui peuvent se poser ; les réunions à la MA c'est surtout avec l'équipe du SPIP de la MA»

(Juge de l'Application des Peines, chef de service de l'Application)

La condition *sine qua non* pour que s'établisse cette coopération est que tous les JAP, lorsqu'il y en a plusieurs, acceptent de partager une jurisprudence commune, ce qui, nous l'avons vu, tient plus de l'exception que des pratiques courantes. De plus, cette jurisprudence est construite en partenariat avec les autres parties prenantes dans le processus décisionnel :

« Concrètement, il y a 3 niveaux de décision :

- Un niveau assez général de définition des orientations, d'établissement de notre jurisprudence qui se fait au travers de réunions avec le service de probation, le directeur de la MA, et éventuellement aussi avec le parquet. Et ponctuellement avec les magistrats du siège qui sont en correctionnelle pour essayer de donner des informations aux autres intervenants de la juridiction. Puisque nous on intervient vraiment en bout de chaîne, tout ce qui est prononcé par le tribunal correctionnel a une incidence directe sur notre travail donc c'est important qu'on puisse leur rendre compte de ce qu'on fait, de nos difficultés d'effectifs, etc...

- Et le niveau particulier : c'est chaque dossier et là il y a un certain nombre de réunions mises en place plus spécifiquement sur les dossiers

- Et puis vraiment en bout de chaîne il y a les audiences au cours desquelles on examine la requête de chaque condamné, on va prendre une décision individuelle sur chaque dossier. »

(Juge de l'Application des Peines, chef de service de l'Application)

Dans une telle configuration, si le JAP occupe une place importante, la participation du parquet et est essentielle. Pour que tout cela fonctionne, le parquet notamment doit se départir de ses réticences structurelles et investir les débats sur le sens de la prison :

« Le parquet ici applique une politique intelligente. Il a une volonté d'obéir aux consignes de fermeté et de lutte contre la délinquance. Mais il a néanmoins une réflexion sur le sens de la prison. Venant d'un parquet, ce n'est pas si fréquent que ça. Venant d'une présidence, c'est encore plus rare.

Le parquet est capable de dire à un élu, à un maire, à un préfet : « là, la prison n'est pas la bonne réponse, trouvons d'autres réponses. »

(Directeur, maison d'arrêt)

Les parquetiers du service de l'exécution dialoguent fréquemment avec les JAP sur la meilleure façon de faire exécuter les mesures et sur le développement des aménagements. La participation du directeur de la maison d'arrêt et celle du SPIP sont également indispensables. Les réunions JAP-parquet de l'exécution-direction de la maison d'arrêt-CIP sont fréquentes et les échanges informels quotidiens.

« Je participe à tout un tas de réunions et de groupes de travail. Il y a eu une grande évolution de ces réunions au cours des 15 dernières années. Avant les relations étaient hiérarchisées, elles allaient de bas en haut, du PG à la maison d'arrêt. Aujourd'hui je suis un partenaire, un interlocuteur écouté, incontournable dans ce réseau. Mon avis est entendu, demandé, souhaité donc je reçois beaucoup d'invitations des magistrats. J'ai de très bonnes relations avec la procureure.

En tant que directeur de la MA, j'ai pris ma place face à tous ces acteurs. J'ai des rapports directs avec les

magistrats, je téléphone en direct au parquet, au JAP, au président, au PG pour rendre compte oui mais aussi pour demander. De vassal, je suis devenu partenaire. »

(Directeur, maison d'arrêt)

Cette intégration pleine et entière de la direction de l'établissement dans la gestion des diverses mesures –aménagement de peine mais aussi permissions ou réductions de peines- s'accompagne également d'un partage des responsabilités. Un tel cadre collectif de décision partagée implique en effet que, en cas de problème avec un détenu qui commet un délit lorsqu'il est à l'extérieur, tous les acteurs en assument les conséquences, médiatiques, politiques et administratives.

« On va permettre à un individu lambda de sortir de l'établissement, à l'extérieur, il ne sera pas libéré mais il sera à l'extérieur, dans un cadre bien précis. C'est une confiance qu'on donne, l'administration. C'est pas le chef d'établissement qui parle, c'est l'administration au regard de différents éléments, par rapport à son projet. On se dit là il y a quelque chose de positif, on lui donne la chance. Notre avis est quand même important dans la décision, même notre responsabilité. Si lors d'une libération conditionnelle, il se passe des faits et les médias en font état de manière défavorable, le citoyen ne comprendrait pas. Et ça des fois il faut faire comprendre aux citoyens que toute personne incarcérée a la possibilité dans différents cadres de sortir. Mais dire à quelqu'un sans cesse non vous ne sortirez pas... il faut leur donner la possibilité de, leur donner une chance »

(Directeur adjoint, maison d'arrêt)

Il n'est donc plus question, comme on le voit sur d'autres sites, de s'inscrire dans une politique du moindre risque et de chercher à désigner à l'avance celui qui sera le responsable en cas de dérapage d'un détenu hors établissement. Le recours à la cour d'appel, les diverses formes de blocage des aménagements ou des permissions, qu'ils soient le fait d'un JAP ou de parquetiers, ne sont alors plus admissibles. Il doit se dégager de l'examen des dossiers, mais aussi des pratiques collectives mises en place, une opinion partagée sur le détenu. Dès lors, toutes les compétences, tous les savoirs des uns et des autres sont mobilisés afin de sélectionner la meilleure option. Bien entendu, les acteurs, lorsqu'ils sont engagés dans une coopération qui fonctionne sur ce mode, ont pour objectif de « mettre dehors » un maximum de personnes détenues. Car c'est bien la recherche du désencombrement de l'établissement pénitentiaire qui anime, entre autres raisons, tous les participants. Dès lors que tous convergent en ce sens, les échanges entre partenaires visent à réduire le plus possible les risques mais en évitant également les obstructions, ou tous les freinages. Il en ressort une certaine solidarité puisque tous ont conscience d'être « sur le même bateau » si un problème surgit. Toutefois, on peut imaginer que dans ce cas, la recherche de responsable par chacune des administrations concernée conduirait à rompre ces liens.

Une organisation du travail comme celle-ci vise surtout à développer les aménagements de peine, les permissions de sortie, tout ce qui permet de limiter le nombre d'incarcérations. Elle incite les magistrats à s'orienter soit à l'audience, soit ensuite, vers des sursis-TIG ou des jours-amendes. Elle

cherche aussi à restreindre les courtes peines car, comme cela a déjà été signalé, ces dernières participent de l'encombrement des maisons d'arrêt alors même que la loi prévoit qu'elles ont vocation à être aménagées. A cet effet, les magistrats de correctionnelle sont également approchés afin de réduire en amont les peines menant à l'incarcération. Ce point sera repris plus bas. Néanmoins, sur ce thème des courtes peines, on relève que les différents acteurs sont loin d'être satisfaits :

« Il y a une bonne coopération avec la direction de la maison d'arrêt. Avec les JAP aussi. Mais on n'est pas bons sur les courtes peines »

(Procureur de la République)

Les causes à l'origine du grand nombre de courtes peines s'avèrent toujours difficile à contrecarrer, y compris dans un système coopératif tel que celui-ci. Le nombre important de récidivistes dans les « petits » délits, comme la conduite en état alcoolique, le nombre important de jugements en comparution immédiate avec mandat de dépôt, le taux d'exécution à préserver, tous ces éléments jouent. Malgré le développement des aménagements, les courtes peines restent élevées. A cela s'ajoute le nombre important de mandats de dépôt demandés par le JLD dans le cadre d'une information ou simplement pour les personnes en attente de jugement en comparution immédiate. On nous évoque les personnes incarcérées le vendredi soir pour être jugées le lundi après midi, parce qu'il n'y a pas d'audience les week end. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs libérées par la suite, mais leur entrée, leur séjour et leur sortie ont contribué à l'encombrement de la prison. Comme on le voit, tous les magistrats, JAP, substituts de l'exécution, doivent se mobiliser pour freiner ce mouvement d'accroissement des courtes peines. Leurs collègues du siège doivent aussi s'engager en amont, et notamment les présidents de correctionnelle et les JLD. Mais, nous le verrons, on touche là à un problème structurel extrêmement difficile à résoudre.

Afin de peser malgré tout, parquet et JAP s'accordent entre eux. Outre les aménagements de peine qui se développent comme ailleurs, l'un des éléments les plus marquants de cette entente visant à éviter l'incarcération est la pratique du « rejapage » que l'on observe dans plusieurs sites mais qui s'exprime de façon particulièrement claire dans ce TGI à la coopération soutenue en matière d'application des peines. Si une personne condamnée à une peine ferme et convoquée par le JAP ne se présente pas devant ce dernier, elle est recherchée, à la demande du parquet, par les services de police ou de gendarmerie. Non retrouvée, elle est alors inscrite dans le fichier des personnes recherchées. Si elle est identifiée ultérieurement, lors d'un contrôle par exemple, elle ne va pas directement en prison pour exécuter sa peine, mais passe quand même, malgré sa conduite antérieure, devant le JAP en vue d'un aménagement.

« Légatement, on pourrait lui dire : « Ben désolé, monsieur, on vous a convoqué au JAP, vous allez à [la

maison d'arrêt locale] » et là personne ne pourrait rien nous dire. Sauf que on ne ferait pas notre travail si on faisait comme ça. Alors on va dire « Est-ce que c'est vraiment opportun de faire comme ça ? » et on va ressaisir le JAP, ce qu'on appelle dans le jargon qui est un peu désagréable (...) rejaper. C'est ce qui est intéressant ici, tout est encadré par les textes mais dans la réalité tous les cas peuvent se présenter ».

(Substitut, service de l'exécution)

Cette pratique du rejapage apparaît comme beaucoup plus développée dans ce site que dans d'autres où elle est absente ou résiduelle. Elle s'intègre parfaitement dans le système de coopération mis en œuvre.

La coopération officialisée et systématisée

Le second exemple sur lequel nous voudrions insister concerne un plus petit TGI et une maison d'arrêt de taille moindre que celle du précédent site. Mais si le précédent cas illustrait une logique de fonctionnement finalement assez classique poussée à l'extrême, le second cas nous montre un dispositif où très clairement les priorités sont différemment posées. Les acteurs, au même titre que leurs homologues du site précédent, se sont engagés dans un processus de coopération, mais celui-ci est beaucoup plus ambitieux, à deux titres au moins. D'une part, la coopération est dans ce second cas officiellement reconnue. D'autre part, l'objectif clairement et officiellement poursuivi est de maintenir la maison d'arrêt à un niveau d'encombrement acceptable. A travers ce processus collectif ambitieux se dessine une esquisse de ce que pourrait être une politique pénitentiaire cohérente, qui tiendrait compte des réalités matérielles du terrain. En effet, dans ce site, les principes de fonctionnement et les priorités sont clairement fixés. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de tensions entre les acteurs et que toutes les contradictions inhérentes à ce système de l'exécution soient surmontées. Mais des choix ont été faits.

Un événement va constituer le point de départ de la réflexion conduite par les acteurs de terrain. Auparavant, de l'aveu même des magistrats, la question de l'encombrement de l'établissement pénitentiaire local ne les préoccupait pas

« J'ai connu un encombrement de plus de 300% à la maison d'arrêt (MA) de Valence. C'était en 2004. J'ai vu la solitude des directeurs. On leur disait : « Démerdez-vous ! ». »

(Parquetier)

Un meurtre commis par un détenu avec des problèmes psychiatriques sur un codétenu incarcéré pour un délit mineur va constituer un « choc » pour les acteurs en place. Il s'ensuit une remise en cause collective :

« Là, on s'est posé la question : « c'est la faute à qui ? ». A la pénitentiaire ? Il y avait un problème : la

dangerosité du détenu avait été signalée plus ou moins mal au surveillant de base. Le problème avait été le manque de communication entre nous »

(Parquetier, responsable de l'exécution des peines)

« C'est un événement qui nous a causé une grande tristesse, mais qui a entraîné une prise de conscience réelle par le parquet, par le nouveau JAP, qu'il fallait faire quelque chose. En plus, on a eu la chance de trouver des gens intéressés par la prison. Ce n'est pas le cas partout. »

(Directeur, maison d'arrêt)

« Je suis arrivé très peu de temps après et j'ai pris le train en marche. On a dit que cette affaire avait suscité l'intérêt de madame Dati. Et peut-être qu'un deuxième JAP a été désigné à Valence à cause de cela. Moi-même, d'ailleurs, si j'ai été nommé si vite, c'est peut-être aussi à cause de cette histoire »

(Juge de l'Application des Peines)

Dans un premier temps, le groupe qui se réunit sous l'impulsion du responsable de l'exécution des peines au parquet va fonctionner sans statut officiel. Il réunit des magistrats du parquet et des greffiers de l'exécution, des JAP et leurs greffiers, des représentants du SPIP, le directeur de la maison d'arrêt et certains de ses personnels. Certains d'entre eux viennent de prendre leur poste. Mais d'autres interlocuteurs n'appartenant pas à la Justice sont aussi invités. L'accident oblige tout le monde à s'interroger sur les dysfonctionnements administratifs qui ont pu amener à ce meurtre jugé prévisible.

« On était tous prêts à tout pour modifier notre façon de travailler. On a décidé de se rencontrer de façon informelle -c'est-à-dire on a fait des réunions informelles, mais le but c'était justement d'éviter le secret-, y compris avec des surveillants de la MA, des avocats, des médecins de la MA, des greffiers de l'exécution ou de l'application des peines. On a eu des discussions, en intégrant des visions extérieures, pas que celles des magistrats ou de la pénitencière, mais aussi celle des avocats. Il y a eu des échanges passionnants et riches. Et on a posé des principes. »

(Parquet, responsable de l'exécution des peines)

Les causes de l'accident sont imputées à la surpopulation carcérale et aux conditions de détention⁴¹. Tout le monde constate que la DISP locale n'a pas les moyens une politique de désencombrement efficace vers les CD. Mais les participants à la réunion se gardent d'en rejeter toute la responsabilité sur le personnel pénitencière pour se livrer à un examen des responsabilités de chacun dans le dispositif. Tout cela débouche sur une décision de coopération renforcée et systématisée. Si le schéma de départ ressemble fortement à ce que l'on peut trouver ailleurs, et notamment dans le site que nous avons évoqué juste avant, le fonctionnement concret va beaucoup plus loin. Premièrement, les principes qui sont fixés inversent la hiérarchie des normes qui se sont établies ailleurs.

« Le constat de départ était : la surpopulation carcérale est inadmissible. L'Etat détermine une capacité officielle et ne la respecte pas. Ça pose question. On est parti là-dessus. On a défini un taux d'occupation humainement acceptable, qui s'inscrit dans les normes de l'Europe et les RPE (Note : Règles pénitentiaires Européennes). On est loin des taux officiels. Depuis que je suis là, la MA n'a jamais été à 100%(...) Donc on a déterminé un taux d'occupation. Il ne fallait plus de matelas par terre, pas

⁴¹ Il ne s'agit pas pour nous de rechercher des causes ni d'établir un lien entre surpopulation et meurtre ou suicides, ce qui demanderait une autre recherche, mais d'expliquer –très succinctement- quel a été le cheminement des acteurs pour en arriver à transformer leurs modes de fonctionnement.

plus de x personnes par cellule »

(Parquet, responsable de l'exécution des peines)

Ainsi, le respect de la dignité des personnes détenues et des règles pénitentiaires européennes ne sont plus seulement des préoccupations soumises à d'autres priorités et devenant par la suite des variables d'ajustement. Elles deviennent des objectifs, des critères intangibles. Le refus des matelas par terre se retrouve dans tous les établissements vus dans le cadre de cette recherche, c'est un objectif à atteindre dans toutes les directions interrégionales. Les magistrats qui connaissent les prisons y souscrivent plus ou moins ouvertement. Dans certains endroits, cette norme informelle est sacrifiée aux besoins de sécurité ou de respect des taux d'exécution, voire parfois aux querelles interpersonnelles qui structurent les relations entre divers acteurs. Ailleurs, cette même norme est atteinte au prix d'arrangements discrets qui résultent de contacts directs entre certaines personnes. Le collectif présenté ici va beaucoup plus loin puisqu'il décide de « *prohiber simplement l'utilisation de matelas supplémentaires déposés à même le sol dans l'espace de circulation restant dans les cellules prévues pour deux personnes* ». Dans ce dernier site, les choses sont claires et transparentes pour tous les acteurs : il n'est plus question de dépasser un taux d'occupation de 154 %, « *la ligne rouge à ne pas dépasser* ». Pour que cet objectif soit une réalité, les partenaires instaurent un « *seuil d'alerte* » à partir duquel ils doivent se mobiliser afin d'éviter d'atteindre le taux limite. Cela se matérialise par la transmission hebdomadaire de la situation de la maison d'arrêt aux divers participants du réseau. Le dispositif mis en place est officialisé. Des comptes-rendus des réunions du groupe sont consignés et diffusés. Les engagements sont écrits. Ceux-ci sont diffusés aux diverses hiérarchies. Le parquet général se dit en accord avec ce qui est fait, même si parallèlement il dit que l'expérience est difficile à généraliser à d'autres ressorts de TGI. A terme, l'ambition du groupe est de parvenir à un taux d'occupation proche des 100%.

Il est enfin essentiel de signaler que le parquet est moteur dans la création et l'animation du dispositif. C'est là aussi une différence notoire avec les autres sites où l'impression dominante est que le parquet subit les contraintes exprimées les autres acteurs et tente au mieux de se dépêtrer des contradictions dans lesquelles il se trouve. Ces contradictions perdurent sur le site qui nous intéresse ici. Mais elles sont en partie surmontées : en se fixant et en fixant aux autres un objectif clair, qui s'apparente clairement au *numerus clausus* que les autres sites évoquent à demi-mot sans pouvoir –ou sans vouloir– le mettre en œuvre, le parquet de notre dernier TGI reprend une certaine maîtrise de l'ensemble. Ou, plus exactement, il se réintroduit dans un jeu collectif où tous les participants fonctionnent dans une coopération ouverte et avec des buts partagés. Il n'est plus question d'adaptation des comportements des uns aux actions des autres, ni de luttes de pouvoir. Tout le monde va dans le même sens. Tout le monde parle de transparence.

Un autre constat qui ressort est la grande solidarité qui unit les membres du groupe et qui leur permet de défendre leur dispositif contre leur propre hiérarchie et contre les autorités locales. A cet égard, les sentiments exprimés sont partagés. Tous ces responsables oscillent entre un soutien tacite à l'expérience et une crainte de ne pas garantir la sécurité en laissant trop de condamnés « dehors » :

« J'étais en réunion le DSPIP à la Préfecture. Le préfet ne comprenait pas que l'on puisse autant aménager. L'aménagement, pour lui, c'était trop léger. On est entre notre administration et les préfectures. C'est paradoxal, oui. L'ancien procureur était là aussi et on lui a expliqué qu'on devait aménager. »

(Directeur, maison d'arrêt)

« On est tous complices, chacun soutient l'autre. On reçoit tous les mois une note d'ambiance de la MA. Quand on a mis en place le nouveau fonctionnement, on a vu baisser l'absentéisme des agents, on a vu baisser les incidents entre détenus, entre détenus et surveillants, on a vu baisser les demandes médicales. L'évolution s'est ressentie, c'est un immense avantage.

Les JAP sont conscients du boulot du parquet. Eux soutiennent le dispositif face à leur président. Le parquet a le même discours de soutien des JAP par rapport au proc. La MA fait la même chose par rapport à sa hiérarchie. Le problème serait dans d'autres sites ailleurs d'avoir quelque chose de plus individuel, tenu par 1 JAP ou 1 directeur de MA. Là c'est sympa, tout le monde se mobilise. »

(Parquet, responsable de l'exécution des peines)

La traduction concrète des principes directeurs de cette équipe qui a su surmonter les logiques administratives et les limites organisationnelles traditionnelles se manifeste dans les stratégies adoptées. Les premières mesures ont été permises par la réaction de la DISP et de la DAP après l'accident : des moyens supplémentaires ont permis au groupe de décider des aménagements matériels et de fonctionnement. La première réunion du groupe débouche sur diverses décisions : des boutons d'alarme dans les cellules, une meilleure gestion de la demande des changements de cellule, plus de souplesse dans l'accueil des familles, une plus grande surveillance des cas psychologiques, l'embauche d'un psychiatre à plein temps et une nouvelle procédure pour les arrivants.

Mais bien entendu les changements ne s'arrêtent pas là. La lutte contre le surencombrement va mobiliser les énergies des uns et des autres sur le long terme. En fait, plus que d'une réaction au moment où le seuil d'alerte est atteint, il s'agit davantage d'un combat permanent contre l'incarcération. Comme le souligne l'un des acteurs engagés, la principale question qui anime les acteurs est : *« comment faire pour faire rentrer moins de gens et les faire sortir plus vite ? »*. Derrière cela s'exprime l'idée que l'Etat ne respectant pas dans la prison les règles de droit –RPE par exemple-, il faut tout faire pour éviter d'y envoyer des gens. Il faut alors s'autoriser à user de tous les moyens légaux disponibles pour freiner les incarcérations.

A l'image de ce qui est observé dans d'autres juridictions, mais de manière plus systématique et plus efficace en raison de la solidité du collectif et des visions partagées, de nombreuses décisions sont

prises sans débat contradictoire. Le téléphone et les messages électroniques sont abondamment utilisés. Les réunions régulières du groupe permettent à la fois de corriger le cap pris, en fonction des résultats constatés, et de rechercher ensemble de nouveaux « gisements » afin de limiter le nombre de personnes « hébergées » à la maison d'arrêt. Toutes les ressources sont mobilisées.

Par exemple, pour les jours amendes impayés, le CPP (code de procédure pénale) prévoit de la prison. La personne menacée d'incarcération trouve –souvent nous dit-on- de l'argent au dernier moment. Il a été décidé qu'elle pouvait payer dans les 8 jours et ainsi éviter la prison.

Pour les aménagements de peines, si le détenu demande un aménagement, il faut une expertise psychiatrique par rapport à sa dangerosité éventuelle. S'il n'y a pas d'expertise, il ne peut pas sortir, normalement. C'est ordonné systématiquement. Mais les besoins ne sont pas remplis car il y a un manque de psychiatres. Quand la personne refait une demande une deuxième fois pour un aménagement, et que l'expertise n'est pas rentrée, le groupe prend le risque de le faire sortir quand même. Le parquet en prend la responsabilité.

De leur propre initiative, les membres du groupe ont aussi mis en place une politique de conversion de peines qualifiée par les acteurs eux-mêmes de courageuse. Avant même la réforme pénitentiaire, dont les décrets d'application étaient en attente au moment de notre visite, toutes les peines inférieures à 2 mois étaient converties en jours amende. Le délai de 2 mois a été retenu à la suite d'une longue réflexion, car 2 mois moins les réductions de peines et les permissions, cela signifiait un mois réel. En un mois, il n'y avait aucun travail possible sur le détenu, car le SPIP et les autres partenaires ne pouvait rien faire sur une si courte période. Donc un circuit de dérivation a été installé, avec une conversion en jours amende. Parfois, ce sont des jours amende symboliques, à 1 € par jour.

D'autres exemples pourraient être avancés. Les aménagements de peines sont utilisés, comme ailleurs, mais de manière beaucoup plus systématique. Les taux annoncés sont élevés, puisqu'on parlait de 40% de peines aménagées au moment de notre passage, soit deux fois plus que la moyenne régionale de l'époque. Les pratiques de rejapage ou les limites posées à l'exécution des peines participent aussi de la baisse du rythme des incarcérations :

« Il peut y avoir des sursis à exécuter. Quand une personne a une peine importante de prison, on prend connaissance de sa situation familiale, professionnelle, de santé, etc. Et alors le magistrat peut surseoir. On a tout un stock de peines non exécutées. Par exemple, si une personne a trouvé du travail entre-temps, si une femme est enceinte, ou des choses comme ça... Alors on prend en considération sa situation et parfois on renvoie vers le JAP »

(Greffier, exécution des peines).

La plupart des acteurs, même à l'échelon des fonctionnaires, sont satisfaits des conditions de travail dans lesquelles ils sont placés. Ils participent tous à la recherche des moyens pour freiner les incarcérations, tout en étant conscient des responsabilités qu'ils prennent :

« Ici, on recherche le consensus. On essaie de marcher ensemble. Il y a une vraie concertation entre le Parquet, les JAP, le SPIP. On travaille vraiment ensemble (...) Mon travail est pris en considération. J'ai l'écoute de ma hiérarchie. Je suis entendu. Et on a les moyens de travailler. Mais ce n'est pas un cadeau non plus, on en a besoin pour faire ce boulot. Je n'hésite pas à aller au charbon pour une personne. On a un petit pouvoir bien sûr, par exemple laisser un dossier dans un coin, laisser traîner »
(Greffier, Application des peines)

De telles pratiques se retrouvent aussi ailleurs. Mais bien entendu, l'implication –revendiquée– du parquet dans un tel ensemble le place en position difficile en cas de problème, ce qui est toujours susceptible d'arriver :

*« Mais attention, je ne crie pas victoire, je ne chante pas cocorico. Plus on aménage, plus on prend de risques. Par exemple, la semaine dernière, on avait 6 personnes en état d'évasion, des semi-libertés pas rentrés, des PSE dehors. Bon, la plupart sont rentrés, en retard...
Ce week end, on a eu un suicide en MA, un récidiviste alcoolique qui était en prison pour la 6ème fois. Un type qui s'enfermait dans son parcours. On lui avait fait une semi-liberté recherche d'emploi. »*
(Parquet, responsable de l'exécution des peines)

Quel que soit le succès de cette expérience, tous les doutes et toutes les incertitudes ne sont pas levées. Premièrement, les JAP ne peuvent pas laisser tout le monde en liberté. S'ils jouent le jeu, ils sont conscients d'être parfois un peu « à la limite » de l'exercice d'aménagement :

« On, déplace le sens de l'aménagement de peine, dans la mesure où on l'accorde à des personnes complètement désinsérées »
(Juge de l'application des peines)

Des réticences, nous y reviendrons, s'expriment également parmi les CIP. Toutefois, les acteurs n'ont pas l'impression d'un laisser-aller. Il ne semble pas plus important qu'ailleurs :

« Les JAP, on trouve qu'ils respectent bien et appliquent bien les textes. Ils sont capables de révoquer un AP ou de ne pas aménager quand il y a un vrai problème avec une personne. Ils ne sont pas naïfs. On a une image du JAP gentil, mais quand on les prend pour des cons, ils n'aménagent pas »
(Commissaire de police)

Un deuxième sujet de doute renvoie justement au maintien d'une politique de sanction, au tribunal, toujours assez forte. Comme partout, on retrouve au parquet les mêmes manifestations de ce que les parquetiers appellent leur schizophrénie. Le parquet continue à poursuivre, à décider d'orienter des dossiers en comparution immédiate. D'une part parce que la pression hiérarchique en ce sens s'exerce ici aussi. D'autre part parce qu'il y a une volonté de faire apparaître clairement les contradictions des politiques publiques :

« Faut-il brider le juge sous prétexte que ça ne suit pas derrière ? Si on le fait, le problème est réglé. Mais si

on veut que le système réagisse, comprenne... Il faut faire apparaître que ça coince, il faut laisser prononcer. C'est pour ça aussi que l'on ordonne des expertises qui ne sont jamais faites. Là, le quartier de semi-liberté est bondé. Le problème c'est que j'ai des textes à appliquer. Un gars qui est en semi-liberté ne peut plus être en détention. On a des gens pour qui la semi-liberté a été décidée et qui ne sont pas dans la boîte parce qu'il n'y a pas de place. On réfléchit à un système de dérivation : au lieu de les mettre en semi-liberté, ils sont en détention mais avec des permissions de sortie, 3 jours par semaine si un gars a du boulot. Ça ne peut se faire que si la MA est d'accord, et c'est une lourdeur supplémentaire pour le JAP. Mais si on le fait, il faut que ça se sache, car ce sont des bricolages, ce n'est pas satisfaisant. »

(Parquet, Exécution des peines)

D'une manière générale, à l'image de ce qui se passe dans les autres juridiction, l'amont de la chaîne pénale, c'est-à-dire les juges de correctionnelle, les juges d'instruction et les JLD, est assez peu impliquée dans le système. Même s'ils s'y intéressent et si les acteurs de l'application des peines cherchent à les y associer, on sent bien les réticences à laisser les conditions d'exécution de la sanction influencer sur la décision.

Malgré ces limites, l'exemple de ce dernier site montre une politique qui semble maîtrisée plus que subie comme cela semble le cas ailleurs. Le parquet notamment retrouve une place dans un système où, malgré les déclarations d'intention, il subit plus qu'il ne dirige l'action publique. Néanmoins, cette politique menée dans ce site aurait besoin d'un soutien de la hiérarchie aux plus hauts échelons afin de valider les options retenues. C'est le sens de la volonté de laisser prononcer des peines qui ne seront pas exécutées comme telles. Mais ces appels restent sans réponse... De ce fait, les incertitudes, les retournements de situations perdurent, et la cohérence de l'action publique s'use.

Cette dernière expérience reste donc fragile, car elle tient uniquement sur la bonne volonté d'un ensemble d'acteurs qui se sont investis personnellement, mais qui, faute d'un soutien par leurs hiérarchies respectives, savent qu'ils risquent gros en cas d'accident. La coopération reste fragile, à la merci d'un départ et du remplacement par un JAP plus inflexible ou par l'arrivée de parquetiers moins impliqués. La personnalisation des relations sur laquelle est bâti l'édifice est une limite à un fonctionnement certes institutionnalisé à travers les comptes-rendus, mais relativement peu soutenu officiellement.

3- L'amont de la chaîne pénale : des magistrats du siège très lointains

A l'image de ce que nous avons observé dans le dernier site présenté, le rôle des magistrats du siège qui se trouvent en amont de la condamnation à la prison ferme reste très distant en ce qui concerne la prison et les conditions concrètes d'exécution des mesures qu'ils prononcent. C'est un reproche que les directions des établissements pénitentiaires formulent volontiers à leur égard. Hormis les JAP et les substituts ou vices-procureurs chargés de l'exécution des peines, il semble bien que les autres magistrats du TGI, parquet ou siège d'ailleurs, ne s'intéressent pas énormément à ce qui se passe dans les prisons, malgré l'attention portée par l'opinion à ces questions et malgré les priorités politiques affichées en la matière. Des rencontres avec des présidents de tribunaux correctionnels, des juges d'instruction et des juges des libertés et de la détention (JLD), dans chacun des sites retenus pour la recherche, montrent effectivement que ces magistrats prennent volontiers leurs distances avec les problématiques évoquées dans ce rapport. Nous nous attarderons plus particulièrement sur le sujet essentiel pour les maisons d'arrêt que représente la détention préventive. Bien que celle-ci n'occupe plus une place essentielle dans les débats sur l'incarcération, puisque la part des prévenus ne cesse de baisser alors que celle des condamnés augmente, elle reste néanmoins un phénomène non négligeable à l'échelle d'une maison d'arrêt. Dans un contexte de surencombrement structurel, toute place est bonne à prendre. Quand de surcroît les prévenus représentent 30% de l'effectif ou plus, comme c'est le cas dans certains des établissements visités, l'enjeu est important.

Les juges de correctionnelle sont un autre groupe d'acteurs essentiels dans la gestion de la prison car ce sont bien eux qui décident de l'incarcération, à deux niveaux : d'une part parce qu'ils condamnent –ou non- à des peines fermes, et parce qu'ils peuvent ordonner le placement en détention à l'issue de l'audience. De ce dernier choix va dépendre le cursus dans lequel va se trouver entraîné le condamné pour des aménagements de peine éventuels. Dans le cadre des courtes peines, ce choix d'orientation à l'issue de l'audience pèse très lourdement car il conditionne l'exécution effective de la peine ferme ou au contraire son maintien comme une menace virtuelle.

Le plus surprenant pour l'observateur extérieur est de constater que parmi les membres de ces tribunaux correctionnels se retrouvent des JAP qui occupent presque toujours une position

d'assesseur en plus de leur fonction principale à l'application des peines. Contre toute attente, ce double positionnement ne débouche que très peu sur une cohérence d'ensemble, du moins à première vue. Il arrive ainsi fréquemment que ces JAP soient, en qualité d'assesseur en correctionnelle, amenés à participer à des décisions qu'ils seront ensuite conduits à « défaire » dans le cadre de l'application des peines. Comment expliquer ce paradoxe ?

Juges d'instruction et JLD : une décision d'incarcération préventive sans contacts avec la prison

Bien qu'il soit toujours difficile de généraliser à partir d'un échantillon certes conséquent mais cependant réduit, les résultats sur l'ensemble des sites étudiés montrent un intérêt très limité des juges d'instruction et des JLD pour tout ce qui touche aux conditions dans lesquelles s'effectuent les incarcérations. Certains ont refusé de nous recevoir, par « manque d'intérêt » pour le thème évoqué, ce qui semble paradoxal pour un Juge de la détention. Généralement, le JLD, à moins qu'il ne soit par ailleurs JAP, est peu impliqué dans la vie de la prison. Certains JLD se refusent absolument à aller « visiter » les établissements pénitentiaires. Parmi les autres, le manque de temps et les contraintes propres à cette fonction, qui s'ajoute souvent à d'autres missions assurées par le même magistrat, rendent tout investissement en ce sens peu réalisable.

« C'est une fonction pas très bien vue dans la magistrature, une fonction qui est donnée au dernier vice président qui arrive dans un tribunal (...) qui est lourde au niveau des horaires, (...) la dureté de cette fonction c'est la non prévision (...) c'est ce qui arrive au parquet, le parquet étant la porte d'ouverture d'un tribunal (...) ça arrive en fonction des GAV⁴², les GAV c'est 48h donc la prévisibilité n'est pas immense »

(Juge des libertés et de la détention)

« Moi je trouve que ce serait très intéressant de rencontrer les gens mais vu la masse de travail, je ne sais pas si on aurait le temps de faire ce genre de réunions (...) il n'y a jamais de réunions de service, on ne se réunit jamais avec le parquet, les JLD, et l'instruction, chacun travaille dans son coin et je trouve que c'est un peu à déplorer, les réunions se font par service, en interne »

(Greffe-JLD)

La plupart du temps, les JLD apparaissent comme des acteurs isolés, qui cherchent à protéger « leur indépendance » de l'influence que peuvent exercer les juges d'instruction et le parquet, influence qui pèse souvent dans le sens de l'incarcération. En tous cas, les JLD soupçonnent ces collègues magistrats d'aller dans ce sens. Leur seule ressource est alors de pouvoir bloquer certaines demandes de mise en détention, en assumant la mauvaise humeur que cela risque de susciter :

« Parfois c'est aussi un petit peu tendu [avec les enquêteurs, avec le parquet, avec l'instruction] C'est pour ça que je vous dis l'indépendance c'est ce qui doit caractériser un JLD parce qu'il faut être prêts à assumer les

mécontentements des uns et des autres. (...) Il y a des gens qui acceptent très bien que le jeu des institutions se fasse et il y en a d'autres qui personnalisent un peu plus. C'est pour ça qu'il faut bon avoir un petit peu de recul »

(Juge des libertés et de la détention)

« Quand le juge d'instruction demande un contrôle judiciaire, on n'a pas le choix. Il y a bien des fois où je l'aurais bien mis au trou, mais je ne peux pas être plus royaliste que le roi. En revanche, quand il demande une mesure de détention provisoire, je peux ne pas la faire. Et la façon dont se gère le fait de ne pas être d'accord, ça dépend de la manière dont on peut en parler avant, dont on en parle après, dont on motive notre décision, la manière dont on l'explique. »

(Juge des libertés et de la détention)

Mais ce pouvoir est limité dans la mesure où comme les autres magistrats, les JLD ne peuvent pas être dans l'obstruction systématique. Et ils hésitent à être celui qui va « mettre dehors ». La pression de l'opinion est importante pour eux aussi :

« Parfois vous avez des pressions qui ne sont pas clairement exprimées et qui ne sont même pas des policiers. Par exemple, quand il y a eu [une affaire très médiatisée] (...) la pression elle existait (...) médiatique, politique, sociale, sociétale, après il y a aussi le sens que votre décision prend dans l'opinion publique, c'est même pas l'opinion publique, c'est un peu péjoratif de dire ça, c'est dans la société et ça on peut pas l'exclure. »

(Juge des libertés et de la détention)

Les JLD tentent de se protéger de l'influence des juges d'instruction, de celle du parquet et de l'opinion publique, que le parquet peut relayer en interne, en s'isolant des autres acteurs, comme si cet isolement pouvait les sortir de la situation de dépendance dans laquelle ils sont structurellement placés :

« C'est faire en sorte d'avoir un juge qui puisse avoir une indépendance par rapport aux demandes du JI et aux réquisitions du parquet. Ça c'est la théorie, dans la pratique, il y a l'éternel problème des pratiques et des mentalités parce que souvent, c'est surtout vrai dans les petites juridictions, les juges du siège, en dehors du parquet et des JI bien qu'ils soient du siège, sont accouquinés, sont suivistes et s'alignent facilement sur la saisine du JI et les réquisitions du parquet. (...) Avec le JI, moi, j'avais pris comme pratique de n'entretenir aucune relation avec le parquet et le JI, parce que j'estimais qu'un certain nombre de JLD ne remplissait pas leur rôle et étaient suivistes. Mais il faut rester indépendant. »

(Juge des libertés et de la détention)

« On est peut-être aussi le magistrat le plus isolé puisque on a la décision de détention à prendre, on a les réquisitions du procureur, des saisines de JI, en fait c'est une fonction que l'on ne peut exercer que lorsqu'on est vice-président et je pense que c'est bien parce que c'est quand même une fonction qui demande un peu de recul et qui nécessite une certaine indépendance. Le prix de l'indépendance c'est un petit peu la solitude. Je crois vraiment que c'est l'indépendance qui caractérise le mieux la fonction »

(Juge des libertés et de la détention)

Du côté des directeurs de maison d'arrêt, plusieurs d'entre eux nous confient avoir tenté timidement de prendre contact avec les JLD, afin de pouvoir limiter quelque peu le nombre de détentions préventives. Mais ils ne sont pas aussi à l'aise qu'avec le parquet. Comme dans leurs relations avec les JAP, ils conservent une certaine distance et une certaine déférence. A ceci près que les JLD ne sont

pas au contact fréquent de la prison et ne sont de ce fait pas disponibles pour des échanges avec un interlocuteur considéré comme lointain et susceptible d'inférer sur leur décision. Souvent ces JLD ne connaissent pas les mesures alternatives à l'incarcération proposées par la pénitencière, notamment le contrôle judiciaire sous PSE, ou bien ils n'y croient pas. Faute de contacts, le directeur de maison d'arrêt ne peut pas, comme avec le parquet, s'engager dans un « démarchage » des JLD. La connaissance qu'ont ces derniers du monde pénitencière progresse donc peu. Dans l'un de nos sites, c'est par l'entremise de la présidence du TGI, intéressée par les questions de l'incarcération, que les JLD sont mis au courant des problèmes que connaît un établissement. Mais ce type d'engagement du président est rare.

L'extension de la visioconférence conforte les JLD dans leur « splendide isolement ». En effet, il arrive de plus en plus souvent que les prévenus aient audience avec le JLD via ces moyens modernes de communication. Tout le monde –sauf peut être les détenus- se satisfait de cette technique lorsqu'elle est déployée, et pas seulement pour des raisons de gestion des déplacements des prévenus. L'évitement entre les uns et les autres est souvent devenu la règle, ce qui est bien sûr facilité par la visioconférence. Celle-ci évite les apartés et échanges directs :

« Les relations se font très bien comme cela et peut-être que c'est bien dans le fond et le coup de la réunionite, j'y crois moyen maintenant ».

(Juge des libertés et de la détention)

Dans aucun de nos terrains on ne trouve d'investissement des JLD dans une connaissance poussée des conditions d'incarcération ou des plaintes des prévenus. Même dans le site évoqué dans la partie précédente, et qui se caractérisait par une coopération très poussée entre parquet, prison et JAP, le JLD reste en dehors de toute négociation. Le parquet hésite à le solliciter. Garant d'une décision de justice « pure », le JLD refuse d'intégrer des considérations matérielles qui affaibliraient encore davantage sa position. Disposant d'une marge de manœuvre très restreinte, car il est dépendant des demandes et orientations venant de l'instruction, le JLD, qui ne maîtrise pas toujours les dossiers sur lesquels il doit décider de l'incarcération, a tendance à renvoyer ce type de problème vers le juge d'instruction. C'est donc un jeu à trois qui s'instaure, ou qui devrait s'instaurer entre le JI, le JLD et la direction de la prison. En fait ce dernier laisse le parquet faire l'interface. C'est l'une des dimensions de l'alliance observée entre ces deux derniers acteurs.

Les juges d'instruction ont des contacts plus réguliers que les JLD avec les établissements. A l'image de ce que nous avons constaté pour les JAP, on observe une très grande diversité dans les pratiques. Les conditions de travail des juges d'instruction, notamment le caractère solitaire de leur activité et la

volonté de réaffirmer sans cesse leur indépendance, encouragent ces pratiques très individualistes et donc très variables d'un juge à l'autre. La codésignation de deux juges sur certains dossiers n'a pas non plus révolutionné les modalités de travail en commun. Les autres acteurs ont donc pris l'habitude de s'adapter aux pratiques de chacun des juges d'instruction, y compris lorsque celles-ci sont en opposition d'un cabinet à l'autre, notamment pour la mise en œuvre de certaines conditions de détention. Ceci étant, des traits communs se retrouvent dans toutes les juridictions et quel que soit le juge d'instruction. En ce qui concerne le sujet qui nous intéresse, les relations entre ces magistrats et la pénitencière, il est clair que celles-ci ne relèvent pas des priorités pour les cabinets d'instruction. Trois raisons au moins peuvent expliquer cet engagement très limité dans tout dialogue avec l'AP.

En premier lieu, il convient d'élargir notre perspective et de noter que la question des conditions d'incarcération est une préoccupation tout à fait secondaire dans un cabinet d'instruction. En effet, les juges d'instruction sont pris par de nombreuses considérations, qui sont avant tout matérielles. Le nombre de dossiers à traiter, les problèmes de greffiers, la gestion des enquêtes avec les OPJ les occupent largement. Les changements fréquents dans la législation, les menaces qui pèsent sur le maintien de cette fonction les perturbent aussi. Dans cet ensemble de préoccupations, les problèmes internes à la prison deviennent peu importants à leurs yeux. Y compris pour l'incarcération, les contraintes matérielles des cabinets peuvent jouer plus que les taux de surpopulation des établissements. Ainsi, un juge d'instruction, qui affirme ne pas tenir compte du surencombrement très élevé de la maison d'arrêt locale, nous confie :

"La police m'appelle pour me dire qu'ils veulent interpellé dix types début novembre, j'ai dit non, j'aurai qu'un seul greffier, on ne peut pas imposer cette masse de travail au greffier."

(Juge d'Instruction)

Deuxièmement, ces juges restent jalousement attachés à leur indépendance et tout ce qui semble y attenter est rejeté en bloc. Il serait inconcevable pour la plupart d'entre eux que les considérations matérielles de la prison puissent interférer dans leurs demandes. On retrouve là un argument maintes fois avancé par tous les types de magistrats de notre échantillon, mais qui est dans le cas de l'instruction est définitif et ne souffre pas d'inflexion. Le fait que les contacts avec l'AP soient restreints facilite ce refus de voir les conséquences concrètes de l'incarcération.

« C'est clair que 3 personnes en cellule, c'est fou et on ne devrait pas envoyer en détention provisoire quand les conditions ne sont pas réunies. On ne devrait pas, mais on le fait car la surpopulation carcérale ne peut pas être un critère de choix, ça ne peut pas être un critère de décision pour moi (...). Si quelqu'un mérite d'aller en prison, alors il doit y aller, même s'ils sont 3 dans une cellule. On ne peut pas juger en fonction de la situation carcérale. Ça, c'est le problème de l'Administration pénitentiaire »

(Juge d'Instruction)

« La surpopulation, ce n'est pas notre problème. Si on saisit un JLD, c'est qu'on estime que la détention

provisoire est nécessaire pour la suite de notre information et pour la nécessité de l'instruction ».

(Juge d'Instruction)

De plus, il subsiste assez clairement chez beaucoup de juges l'idée que la détention sert de moyen de pression pour que le prévenu reconnaisse les faits. Et chez certains, l'incarcération est vécue comme un pré jugement, voire une pré condamnation :

« Au niveau des juges d'instruction, on parle beaucoup de leur disparition. Il y a du bien et du mauvais. Le bien, c'est qu'on va sortir d'un corporatisme et mettre fin à un système inquisitoire. Bon, ce n'est pas le cas ici. Mais, ailleurs, les JI se comportaient en inquisiteurs, ils étaient dans la toute-puissance. Regardez Burgaud à Outreau. J'en ai vu ! J'ai vu des gens en prison pour rien, des vies détruites par un juge d'instruction. J'ai vu quelqu'un qui s'est pendu pour ça. L'OPJ avait dit au juge de ne pas l'écrouer. Il ne l'a pas écouté.

On a mis en place le JLD, mais on a encore des juges d'instruction inquisiteurs. Quand on voit des jeunes JI de 23 ans, on se dit qu'il y a un problème de maturité. Et il y a des autoritaires répressifs. Ce poste de JI devrait aller à des anciens. »

(Directeur maison d'arrêt)

Mais si les juges d'instruction se sentent relativement peu concernés par la décision d'incarcération et son impact sur le détenu, c'est aussi parce que désormais c'est le JLD qui a la charge légale du suivi du prévenu. Effet paradoxal de l'existence du JLD, les juges d'instruction se dédouanent de toute responsabilité en matière d'incarcération en rejetant celle-ci sur leur collègue, et en insistant au passage sur la nécessité de préserver l'indépendance de ce JLD. Ce qui signifie concrètement, pour eux, éviter de multiplier les contacts avec ce JLD au sujet des prévenus :

« C'est un souci qu'on n'a plus. C'est quelqu'un d'autre qui décide et on ne peut pas faire appel de la décision, seul le PR [Procureur de la République] peut le faire. Si on avait des discussions avec les JLD, ça pourrait susciter des questions. Le plus simple c'est de ne pas en avoir, comme ça personne ne peut se poser de questions existentielles sur la façon dont sont faites les choses. »

(Doyen, Juge d'instruction)

La présence d'un JLD « écran » entre la maison d'arrêt et le juge d'instruction renforce le désengagement de ce dernier à l'égard des conditions d'incarcération. Et les juges d'instruction expliquent ainsi le désintéret –du moins c'est ce qu'ils ressentent– des chefs d'établissement à leur endroit :

« La direction de la maison d'arrêt ne s'adresse plus à nous. C'est fini, nous, la détention. On ne fait que de la gestion de détention. Tous ces messages (surencombrement, trop de détenus provisoires, etc.) c'est le JLD qui les a maintenant, nous, nous ne les avons plus. Il y a vraiment eu une césure entre la gestion de la détention et la décision de placement. Donc après on gère, puisque c'est uniquement de la gestion, on fait savoir à nos collègues JLD par exemple qu'on veut pas qu'ils sortent quand ils font une demande de remise en liberté pour les raisons qu'on indique mais en dernier ressort c'est lui qui prend la décision »

(Juge d'Instruction)

On peut se demander si quelquefois, les chefs d'établissement ne sont pas trop timides par rapport à ces juges, car certains d'entre eux, malgré ce qui vient d'être dit, sont demandeurs de plus de contacts.

« On est attaché au dialogue avec l'AP. Eux sont parfois un peu bridés à ce niveau, ce n'est pas tellement dans leur culture, j'ai l'impression. Dès fois je le regrette un peu, j'aimerais être plus au courant des choses qui se passent, il y a des problèmes dont on n'est pas tenu informé et je le regrette. C'est l'AP en général, ce n'est pas forcément une grande communicante. C'est pour ça que quand on a une question, je réponds rapidement pour les inciter à en poser d'autre. » (Doyen, Juge d'Instruction)

Mais du fait de la présence du JLD, ces directeurs savent que ce ne sont pas les juges d'instruction qui décident des flux d'incarcération :

« Concernant les prévenus, avant -et toujours aujourd'hui- je donnais des informations aux magistrats sur eux mais aujourd'hui il y a une différence de la nature... Cette information au juge d'instruction, j'en fais toujours une copie au JLD. Outreau a modifié la toute puissance des JI. »

(Directeur maison d'arrêt)

Il s'ensuit un jeu où le parquet revient sur la scène puisque le juge d'instruction n'a pas les moyens d'influer sur la décision d'incarcération s'il n'est pas d'accord avec un refus du JLD.

« Les seuls qui sont un petit pris dans un étau c'est nous puisque nous n'avons aucune voie de recours sur la décision du JLD. Alors souvent on essaie de faire un peu pression sur le parquet puisque le parquet lui a ce pouvoir de faire appel d'une décision du JLD. Donc nous on retourne souvent voir le collègue parquetier et on lui dit "faut que tu fasses appel, c'est pas possible, faut que tu fasses appel", pour qu'il exerce les voies de recours que nous n'avons pas. L'organisation a été voulue ainsi pour que justement nous n'ayons aucune pression locale.

Notre supérieur hiérarchique -entre parenthèse parce que nous sommes indépendants mais nous devons quand même des comptes-, c'est le président de la chambre de l'instruction qui se trouve à la cour d'appel, donc on arrive parfois dans une situation qui est la suivante : le JLD a refusé de placer en détention alors que nous lui avons demandé de le faire, alors on se retourne vers le parquet pour qu'un appel soit fait, l'appel est fait, la chambre de l'instruction de la cour d'appel infirme la décision du JLD qui concerne alors à ce moment-là le contentieux de la détention. Dans ce cas-là, le JLD n'intervient plus. C'est assez rapide. C'est relativement souvent. Dans cette hypothèse nous ne gérons même plus du tout la détention, même les demandes de liberté, tout est géré par la cour d'appel, nous, nous ne gérons que l'instruction mais pas la détention du tout»

(Juge d'Instruction)

Les juges d'instruction et les JLD composent donc un couple étrange qui se caractérise –au moins sur le sujet qui nous intéresse- par un manque de dialogue. Il en résulte une situation où aucun n'assume la responsabilité de ce qui pourrait se passer en détention pour un prévenu. Chacun se renvoyant la balle, il devient très difficile pour un chef d'établissement de chercher à peser sur ces magistrats afin de freiner les mises en détention préventive. Y compris dans les sites où des politiques très ambitieuses en matière de gestion des flux ont été mises en place, JLD et juges d'instruction ne sont pas associés aux réflexions, la plupart du temps de leur fait. C'est pour cela que le président du tribunal est parfois contacté : les partenaires pensent par ce biais influencer sur les politiques de détention provisoire, sans beaucoup d'espoir cependant. Au milieu des tensions JI-JLD, les débats sur les conditions d'incarcération pèsent peu. D'autant que toute décision prise par un JLD apparaît comme un désaveu du travail des juges d'instruction :

« Dans les affaires sexuelles, c'est pas facile, il m'est arrivé de relâcher un gars en matière criminelle au bout

de 18 mois de détention. C'est pas évident, et si je l'ai relâché c'est parce que j'ai pensé qu'il y avait un moment donné vraiment un risque d'acquiescement aux assises donc si il est acquitté aux assises il aura fait combien de temps, vous voyez... Quand on a vu les éléments à charge et si vraiment... Quand il y a une contestation persistante de la culpabilité par le gars, on regarde vraiment bien les éléments à charge et si il va être condamné, si vraiment on sent que c'est léger... C'est pas dit, ça fait partie du code, c'est pas dit juridiquement, on fait pas un pré jugement ni rien, cela dit quand même si on sent qu'il y a pas assez d'éléments. Surtout quand vous arrivez à 18 mois d'instruction si vous sentez qu'il n'y a pas grand-chose »
(JLD)

Les contacts essentiels qui s'établissent entre les cabinets d'instruction et les établissements pénitentiaires concernent surtout la gestion des temps d'incarcération. Les juges d'instruction doivent éviter d'être contraints de remettre inopinément en liberté un prévenu s'ils n'ont pas effectués les actes nécessaires au prolongement de sa détention. A l'inverse, il leur faut être attentifs aux délais afin de ne pas laisser un prévenu trop longtemps en prison. D'après ce que nous avons pu observer, c'est essentiellement via les contacts de greffier à greffier que se gèrent ces types de problèmes. Le greffe de la maison d'arrêt et le greffier du juge d'instruction échangent des informations sur ce point précis.

« Les relations avec les divers établissements pénitentiaires pour moi sont excellentes. C'est surtout avec le greffe, ce sont des gens compétents, notamment en terme de respect des délais, ils ont une expertise largement supérieure à la mienne en la matière. »

(Juge d'Instruction)

L'autre sujet d'échange renvoie aux informations que les juges d'instruction peuvent recevoir de la maison d'arrêt sur le comportement du prévenu, des personnes qu'il voit ou du courrier qu'il reçoit.

« Je gère la correspondance des détenus, je peux me faire communiquer celle qui m'intéresse (...) et je peux aussi demander des conditions spéciales de détention, par exemple la mise en isolement »

(Juge d'Instruction)

D'une manière générale, on sent bien que l'engagement de l'instruction dans les prisons se restreint, et se limite à des cas extrêmement graves :

*« Les relations que nous avons avec la maison d'arrêt sont ben, sont déjà beaucoup moins importantes qu'elles ne l'étaient auparavant puisque moi je suis suffisamment vieille juge d'instruction pour avoir connu l'époque où **je** décernais les mandats de dépôt (sic par rapport au JLD) où là effectivement on avait un rapport constant avec la maison d'arrêt puisque c'est nous qui prenions la décision, y compris la décision d'incarcération avec donc prévenir les maisons d'arrêts de cas particuliers, de difficultés particulières. Aujourd'hui les relations avec les maisons d'arrêt sont beaucoup moins importantes qu'auparavant [depuis qu'il y a le JLD], elles se cantonnent à la gestion des visites des familles, aux différents incidents qui peuvent se produire, tels que la découverte d'un téléphone portable... Et puis sur la gestion de détention puisque on est contraint, les mandats de dépôt étant à durée déterminée, de ressaisir le JLD à l'issue de certains délais. C'est un peu complexe parce que notamment en matière délictuelle c'est en fonction des antécédents, des précédentes condamnations, de la peine encourue. La détention 'mineurs' a encore des délais différents. Nos relations avec la maison d'arrêt sont relativement épisodiques. Tout se passe par écrit, la procédure est écrite. Auparavant on avait des rapports qui transitaient par le courrier. La technique veut que maintenant ils transitent par nos boîtes mails. Notre correspondant est généralement le directeur ou le sous-directeur. Moi j'appelle la Maison d'arrêt quand elle m'informe qu'un détenu est malade ou qu'il a des difficultés dans la détention avec d'autres détenus puisque c'est souvent le cas malheureusement avec les*

détenus sexuels, les « pointeurs ». Lorsqu'il va en promenade, lorsqu'il fait l'objet de violence, on nous demande de le transférer »

(Doyenne, Juge d'Instruction)

Les tribunaux correctionnels : un refus de voir l'« après »

Sans surprise, les tribunaux correctionnels, ou plus exactement les juges qui les composent, ne manifestent pas plus que les autres juges un intérêt appuyé pour les conditions d'incarcération et la surpopulation des établissements. Ici encore, l'indépendance, les intérêts de la société, voire les peines planchers sont invoquées pour expliquer ce refus de voir peser sur les décisions ces contraintes vues comme « techniques » et relevant de la responsabilité de l'AP. Il ne s'agit pas ici d'incriminer les juges correctionnels. Comme le juge d'instruction et le JLD, ils se trouvent dans un système qui invite à mettre à distance ces questions tournant autour de la manière dont s'effectue la peine ferme. Intervenant après le parquet, qui a « produit » le dossier, les juges, soumis à des contraintes de productivité ont tendance à agir dans l'instant, celui de l'audience, en laissant de côté l'avant et l'après. Cette attitude est encouragée par le fait que peu d'échos leur parviennent de ce qui se passe réellement dans les prisons :

« Une fois qu'on a prononcé des décisions nous après on n'a plus du tout de retour sur la façon dont l'exécution se passe. Donc on est complètement pas associés au travail qui pourrait être entrepris à la maison d'arrêt, travail d'insertion, ou au protocole d'expérimentation pour certaines choses »

(Vice Président, Tribunal Correctionnel)

A cela s'ajoute le même isolement que vivent tous les autres magistrats du siège.

« On a vraiment l'impression qu'on fait toutes notre petit truc dans notre coin. En tant que présidente de collégiale, moi je ne sais pas ce que font mes collègues. Si, on sait bien que telle composition a la réputation d'être plus répressive que telle autre : heureusement, le jugement est indépendant. Déjà je pense que les juges du siège, c'est un peu épidermique mais ils supportent très mal, ils se sentent très blessés dès qu'ils ont l'impression que on pourrait attenter à leur sacro sainte indépendance »

(Vice Présidente, Tribunal Correctionnel)

Cependant, cet attachement à l'indépendance ne signifie pas totale autonomie de décision. Dans un des sites observés, lors d'une réunion avec des JAP, des juges de correctionnelle ont eu à justifier de leur propension à condamner à de la prison ferme alors que la maison d'arrêt voisine connaissait une surpopulation difficilement gérable de l'aveu de son directeur :

« Manifestement on était presque en position de devoir rendre des comptes pourquoi on prononçait des peines d'emprisonnement (rire) voire avec mandat de dépôt ! Il y a un moment où les logiques ne sont plus les mêmes. Aussi donc quelquefois c'est vrai que avec le Spip par exemple, on n'a vraiment pas du tout la même vue. Je ne sais pas si c'est en terme de logique que ça peut s'énoncer mais on n'a pas les mêmes préoccupations. Il y a un moment où le casier judiciaire fait qu'on peut pas prononcer autre chose qu'une peine d'emprisonnement. Il y a aussi des considérations juridiques et puis il faut pas quand même oublier la gravité des faits. On avait vraiment l'impression qu'il y avait une autre logique. Par contre, il n'y avait

pas de représentant de la maison d'arrêt »

(Président de chambre correctionnelle)

Il est très difficile de saisir la position de ces juges de chambre correctionnelle dans la mesure où ils se disent contraints dans leurs décisions par toute une série de considérations –et entre autres la politique du parquet- à être répressifs, mais en même temps ils décrivent toutes les possibilités qui leur sont offertes d'éviter la prison :

« La façon dont on applique ou dont on n'applique pas les peines planchers. Ça au siège c'est certain qu'on n'a pas du tout la même problématique qu'au parquet même s'ils sont assez libres ici. Il me semble que les substituts, les vice procureurs requièrent assez facilement justement la non application de la peine plancher. Au siège, on l'applique de façon assez restreinte. Cette non application c'est une manière de ... déjà nous juges du siège on est très rétifs à tout ce qui est automatique, on est très chatouilleux sur tout ça. Moi j'y trouve toujours un moyen d'y déroger, un motif, à l'application des peines planchers. »

(Vice Président, Tribunal Correctionnel)

Se sentant peu répressifs par rapport à ce qui seraient leurs aspirations, les juges de chambre correctionnelle ne comprennent pas qu'on puisse leur reprocher d'envoyer trop de gens en détention. Il leur semble que ceux qui y sont envoyés sont vraiment ceux pour lesquels il n'y a pas d'autre solution. Dans l'un de nos sites, un juge insiste même sur le fait que la maison d'arrêt locale n'est pas si inconfortable que cela :

« Je pense qu'on n'a pas les mêmes états d'âme que certains collègues qui savent très concrètement où ils envoient les gens. Ici, la maison d'arrêt, on a quand même cette possibilité de se dire c'est la prison d'accord mais les lieux sont assez corrects, les bâtiments, même les geôles, ça n'a rien à voir avec certains palais de justice très délabrés, c'est vrai que c'est important »

(Juge, tribunal correctionnel)

En même temps, on peut s'interroger sur la connaissance concrète qu'ont ces magistrats des conditions d'incarcération et des mesures alternatives. Il semble que, comme ils interviennent de manière très séquentielle dans un processus judiciaire dont ils méconnaissent l'avant et l'après, ils se reposent sur les JAP pour adapter leurs décisions aux réalités. De plus en plus, il leur faut juger vite. Plusieurs signes montrent cette connaissance finalement assez faible. L'une des difficultés structurelles que l'on retrouve dans tous les tribunaux concerne la transmission d'informations entre l'application des peines et les personnes qui sont déjà suivies par ce service et les compositions de chambre correctionnelle.

« Paradoxalement, on a plus de relations avec le SPIP qu'avec les chambres correctionnelles. Les relations, ça ne va pas de soi. On n'a pas le temps. Il n'y a pas de coordination avec les chambres, c'est du coup par coup. (...) Dans l'immense majorité des cas, il n'y a pas d'aménagement ab initio. Sur ce point, il n'y a pas de grande évolution, même avec la loi de 2009. Ce n'est pas une critique contre mes collègues de chambre correctionnelle. Ça demande du temps qu'on n'a pas. Et les collègues n'ont pas les éléments pour décider. »

(JAP, responsable de service de l'application des peines)

On voit que le critère essentiel qui joue sur la transmission d'information repose sur la présence ou

non d'un JAP parmi les assesseurs⁴³ :

« La difficulté, c'est en terme de temps. Au niveau de l'audience, donc des greffiers, on voit si la personne a un SME et ce qu'il en est. Nous, comme présidents de correctionnelle, en tout cas moi, c'est vrai que je découvre un peu à la dernière minute lorsque je prépare mes audiences que la personne a un SME et si vous voulez on fait pas le lien directement avec le JAP. Dans un monde idéal, il serait bien qu'on voit qu'il y a un SME, qu'on cherche qui suit la personne et la manière dont ça se passe. C'est vrai qu'on arrive souvent à l'audience, soit on a le JAP qui dit « voilà comment ça se passe avec monsieur machin », et ça peut arriver aussi qu'on n'ait aucun élément. Au mieux c'est une note du JAP qui est dans le dossier. Ça c'est pour les gens qui commettent une infraction alors qu'ils sont suivis par le JAP mais on n'a pas toujours cette note. Je pense que le fait qu'il y ait une note c'est beaucoup mieux. Le lien avec le JAP se fait par ce biais-là, on connaît essentiellement le SME par le biais d'une note dans les dossiers »

(Président de chambre correctionnelle)

Il est intéressant de noter que cette faible capacité de communication entre JAP et magistrats de correctionnelle va à l'encontre d'un des principes de fonctionnement essentiel de la justice pénale qui est la progressivité de la peine prononcée par rapport à un parcours délinquant. Dans un « monde idéal », pour reprendre l'expression du précédent entretien, celle-ci devrait tenir compte de la manière dont s'exécute la précédente peine prononcée. Dans les faits, on voit que cette prise en compte est loin d'être systématique, et que la rapidité de jugement prime souvent sur celle-ci.

Un autre étonnement réside dans le nombre très faible d'aménagements de peine prononcés *ab initio*. En effet, il est prévu qu'un tribunal correctionnel a la capacité de prononcer une peine aménagée. La loi pénitentiaire a d'ailleurs clairement réaffirmé le principe selon lequel une « courte » peine a vocation à être aménagée, étendant même ce principe à toute peine inférieure à 2 ans. De l'aveu des présidents de correctionnelle, une telle pratique est exceptionnelle, quel que soit le tribunal observé. Les JAP aussi confirment ce fait. D'ailleurs, pour l'ensemble de nos interlocuteurs, l'aménagement *ab initio* est passé dans le langage courant comme celui qui est décidé par le JAP juste après que la personne aie été condamnée par le tribunal, et non plus comme celui prononcé par ce tribunal. On s'interrogera davantage sur ce refus en regardant le rôle des JAP dans ces audiences correctionnelles où ils sont assesseurs.

Pour l'instant, relevons simplement que le problème pratique qui se pose aux acteurs qui interviennent en aval et qui se soucient du surencombrement des maisons d'arrêt, ce sont les décisions d'incarcération directement prononcées à l'audience. C'est notamment –mais pas uniquement- le cas lors des comparutions immédiates⁴⁴. Directeurs de prison et JAP s'en inquiètent car ces décisions alimentent la problématique déjà traitée des courtes peines. Dans ce cadre, l'aménagement ne pourra se faire qu'après incarcération, ce qui contribue à l'encombrement des

⁴³ Nous reviendrons ultérieurement sur les conséquences pratiques de cette présence.

⁴⁴ Nos interlocuteurs nous disent que partout, les incarcérations sont plus importantes en audiences de comparution

prisons suivant la logique des flux. Le JAP n'aura parfois pas le temps d'intervenir, sachant que le temps qu'il soit contacté et que le dossier soit prêt, la personne est déjà libérée.

Pour être complet, on ajoutera que la politique de réquisition du parquet peut également jouer dans la décision d'incarcération, à condition toutefois que celui-ci s'engage clairement et fermement dans une action de « freinage » des incarcérations. C'est le cas dans le site où le parquet est impliqué –et moteur– dans une politique partenariale visant à lutter contre la surpopulation carcérale. Bien que celui-ci s'en défende, sa politique déteint sur les réquisitions, et en conséquence les juges de correctionnelle sont sensibilisés à la question de l'encombrement :

« On n'a pas un parquet pousse-au-crime : il ne demande pas toujours la détention. Il y a une ambiance générale un peu particulière, ici. On ne tape pas trop fort sur les personnes. On n'est pas chez les bisounours non plus. Mais ça n'autorise pas à faire n'importe quoi. Mettre 4 gars dans une cellule où il n'y a que deux places ? Pourquoi infliger ça à des détenus ? On peut mettre les gens en prison, mais il faut des conditions de détention satisfaisantes »

(Président tribunal correctionnel)

Toutefois, nous avons souligné combien cette expérience était exceptionnelle. Ailleurs règne plutôt le cloisonnement.

La « schizophrénie » des JAP

Nous avons déjà souligné combien la position des JAP en détention ou dans la politique d'aménagement de peines était primordiale et comment ceux-ci restaient les référents essentiels de tout ce qui se passait en post sentenciel. Cette place centrale rend tous les autres acteurs dépendants de leurs décisions et les oblige à s'adapter à leurs choix. 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. Si le regard des juges du siège sur leurs collègues de l'application des peines a évolué, il n'en reste pas moins que dans la stratification en termes de prestige qui traverse les tribunaux, cette fonction de l'application des peines conserve une image relativement médiocre. Si les qualificatifs de « service après vente » de la justice ne semble plus utilisé, en revanche, l'idée d'un JAP « juge qui défait les décisions des autres juges » subsiste. Les raisons de ce relatif dédain ont certes changé au cours du temps. Par le passé, l'activité du JAP était

immédiate où 50% des personnes au minimum partiraient en prison à l'issue du jugement.

vue comme une atteinte au caractère presque sacré de la décision judiciaire au sein des tribunaux. Il était bien celui qui pouvait remettre en cause la peine prononcée et donc relativiser l'impact de la parole du juge correctionnel. Aujourd'hui, dans un contexte plus général où les magistrats se sentent menacés dans leur indépendance et sont inquiets pour la préservation d'un pouvoir judiciaire préservé de l'influence des politiques et des administrations, le JAP peut apparaître comme celui qui favoriserait une certaine automatisation et un passage vers un traitement administratif d'un certain nombre de décisions par là même remises en cause. Dans ce schéma poussé à l'extrême, le JAP serait utilisé comme un outil permettant d'aménager en fonction de critères politiques ou administratifs, en fonction de critères extra-judiciaires, les décisions des juges qui, de ce fait, perdraient toute valeur. Face à cette menace, les juges semblent se méfier des JAP. Comme de surcroît, ils connaissent mal la fonction et le contexte dans lequel exercent ces magistrats, les juges de correctionnelle restent prudents quant à leurs relations avec ceux-ci.

Pour leur part, les JAP sont conscients de cette prise de distance à leur égard. Ils font d'ailleurs tout pour la combler. Mais ce n'est pas chose facile. En témoignent par exemple les retours que nous avons pu recueillir sur des réunions JAP-juges de correctionnelle sur un des sites les plus importants de notre échantillon :

« Les premières réunions qu'on a faites avec les magistrats correctionnels, où on leur a dit tous les aménagements de peine qu'on faisait, on leur a présenté comment on travaillait, ils étaient pour la plupart assez surpris. Et il y a eu quelques réactions, de dire finalement « Vous défaites tout ce que l'on fait à l'audience, vous modifiez complètement les choses », etc. Nous, on a expliqué que c'était notre travail et que c'était la loi qui nous incitait à le faire. Et que nous étions là pour appliquer les textes avec discernement et que c'était ça notre travail. Mais c'est vrai qu'il y a eu des réactions mitigées et parfois assez critiques. Et c'est pour ça je pense qu'il y a un certain nombre de magistrats correctionnels qui n'ont pas nécessairement envie peut-être de se questionner sur la peine et l'aménagement de peine parce qu'ils estiment eux qu'ils doivent rester dans un ... ça les bouscule dans une certaine tradition de dire le droit mais ça je pense que c'est en train d'évoluer on est vraiment dans une période de transition parce que les aménagements de peine se développent vraiment depuis 3, 4 ans... »

(Juge de l'application des peines, chef de service)

Ce cas n'est pas isolé. Les JAP ont dans beaucoup de juridictions toujours à justifier de la pertinence de leur position. Bien qu'ils luttent contre toute forme d'automatisation dans l'application des peines, ils apparaissent doublement gênés. D'une part, ils appliquent des lois qui incitent à défaire les décisions des juges, ce qui irrite. Et, dans un contexte plus général où les juges sont évalués sur leur capacité à « produire » des décisions, ils sont ceux qui, contrairement à leurs collègues de plus en plus obligés de juger vite sans disposer de tous les éléments de la situation qui leur est présentée, prennent le temps de s'intéresser à la personne qu'ils ont en face d'eux. Chaque aménagement peut sonner comme le désaveu de la décision prise antérieurement. Le travail des JAP résonne comme un rappel de ce que devrait être une justice fonctionnant idéalement, même s'ils ne disposent pas des

moyens suffisant pour y parvenir. De ce fait, les JAP sont en quelque sorte une « mauvaise conscience » pour leurs collègues de correctionnelle. Ils prennent le temps de considérer l'individu, ce qui est de plus en plus difficile dans les audiences correctionnelles, où les dossiers font l'objet d'examens très rapides.

Simultanément, les juges de correctionnelle trouvent dans le JAP un « amortisseur » de leurs décisions. Les moins combatifs se disent que de toutes façons, même s'ils prennent des sanctions trop sévères pour suivre l'air du temps, le JAP les aménagera et les rendra moins dures. L'« après jugement » n'intéresse pas. Un juge de correctionnelle devenu JAP illustre bien l'état d'esprit qui règne dans ces audiences :

« Quand on est en correctionnelle, on est à un autre moment de la chaîne pénale et on a d'autres critères. Autant, au service de l'application des peines, je suis assez favorable aux aménagements de peine, dès que la personne fait un minimum d'effort, autant quand j'étais en correctionnelle, la personne qui avait un casier assez chargé ou qui avait commis des faits relativement graves, je n'hésitais pas à prononcer de peines d'emprisonnement tout en me disant 'ce sera peut-être aménagé' mais sans savoir ce qu'il allait en advenir. Maintenant j'en ai une bien meilleure connaissance et j'en tiendrai plus compte dans le prononcé des peines. Je prononcerais peut-être un peu plus de peines alternatives à l'emprisonnement, style TIG, parce que je vois après. Nous ici, notamment les condamnés à 2 ou 3 mois d'emprisonnement avec un casier pas trop gros, qui n'est pas incarcéré, quasiment systématiquement on va convertir en TIG ou en jours amende. Maintenant on leur [aux collègues de correctionnelle] dit en réunions mais cela ne modifie pas foncièrement le prononcé des peines. (...) Ils se disent un peu lâchement (sourire) « le JAP aménagera » alors qu'effectivement en France je pense qu'on a besoin d'avoir une réflexion sur le prononcé des peines plutôt que de faire intervenir plusieurs personnes, un magistrat correctionnel qui va dire 3 mois fermes, le JAP qui va dire peut-être aménagement, le SPIP qui va instruire la mesure, l'avocat, le parquet, etc. Si on avait prononcé un TIG dès le début, on aurait évité tout ça et on aurait pu faire exécuter la peine plus vite »

(Juge de l'application des peines)

Malgré l'économie de moyens que cela représenterait, les juges de correctionnelle sont peu favorables à aménager *ab initio*. Ils préfèrent prononcer des peines qui seront aménagées, du moins le pensent-ils ou l'espèrent-ils, tout en se plaignant de l'intervention du JAP qui « défait » leurs décisions. Plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer ce refus : manque d'informations sur les aménagements, manque de moyens pour évaluer l'adaptabilité de la personne qui est en face d'eux à ces aménagements, manque d'éléments sur la disponibilité des diverses orientations possibles. Ajoutons-y les impératifs de productivité et pour certains, la volonté d'être dans la sanction pour assurer leur crédibilité et leur autorité. D'autres préfèrent ne pas apparaître aux yeux de l'opinion comme « le juge qui met dehors ». Lorsqu'en plus, ces juges pensent que le JAP pourra rendre la peine moins sévère, ils hésitent moins. Avec le recul, ce comportement pose question, dans la mesure où personne ne dispose de travaux d'évaluation concernant l'impact d'une telle stratégie sur les justiciables. Aucun dispositif n'évalue les moyens en personnel ainsi perdus.

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. Tous les JAP rencontrés disent se garder de « jouer au JAP » dans ces enceintes. Certes, il convient de ne pas caricaturer à l'extrême leur position. Il n'est pas imaginable que le JAP « cache » à ses collègues sa principale fonction. Mais il est loin de mettre en avant celle-ci pour essayer de convaincre ses collègues d'intégrer les considérations de l'application des peines et de prononcer des jugements qui n'aient pas besoin d'être reconsidérés –aménagés– par la suite. Les JAP ne revendiquent pas non plus une volonté d'explication des conditions véritables d'incarcération pour éventuellement dissuader leurs collègues de prononcer des peines fermes, sous prétexte que celles-ci seraient exécutées dans des conditions scandaleuses, voire illégales du point de vue du respect de la personne. On retrouve là une autre forme de schizophrénie institutionnelle, qui marque cette fois-ci les JAP. En tant que juges correctionnels, ils adoptent les points de vue dominants. On citera par exemple un JAP qui tous les lundis, préside l'audience des comparutions immédiates :

« ... et là j'envoie plein de gens en détention. La semaine, je suis JAP et le lundi, je mets en prison (...). Il peut y avoir des impératifs de mise en détention, par exemple si la personne n'a pas de logement, si elle est violente »

(Juge de l'application des peines, Président de Correctionnelle)

Comment expliquer ce comportement ? Plusieurs raisons ont déjà été avancées. Les JAP restent des acteurs considérés comme secondaires dans la hiérarchie informelle du prestige judiciaire. Il ne résulte un complexe que beaucoup d'entre eux assument difficilement. L'importance accordée par tous les magistrats du siège à l'indépendance du juge, et le respect de l'autonomie qui en résulte fait que tous refusent à interférer dans la décision qui ressort de l'audience. Alors que l'on a pu montrer que les orientations en amont avaient une influence sur les décisions, les magistrats se refusent, pour la plupart d'entre eux, à prendre en compte les conséquences pratiques de leurs décisions sur l'aval. Ils se drapent dans un positionnement distant, estimant que l'AP est là pour mettre en œuvre celles-ci et qu'ils n'ont pas à s'en préoccuper. Un JAP ne peut se permettre d'interpeller un collègue au risque de rompre cette règle de préservation de l'autonomie qui, bien que sévèrement écornée dans les faits, reste une valeur essentielle, presque sacrée. En outre, le JAP ne veut pas faire ressortir l'image traditionnelle qui lui est accolée de « juge qui remet dehors » et de « défenseur des condamnés ». Beaucoup d'entre eux tiennent à garder une image de répressif.

Certes, on constate que dans les TGI où les magistrats sont le plus préoccupé par les conditions de détention, certaines initiatives ont pu voir le jour. Mais elles restent très modestes. Et elles sont surtout le fait de parquetiers qui, lorsqu'ils sont interventionnistes sur ce thème, tentent timidement quelques suggestions.

« Certains collègues du siège, de correctionnelle, ne sont pas encore associés à notre groupe [de réflexion sur l'exécution]. On va en parler fin mai. Moi, je suis pour respecter la décision du juge. Certains savent ce que l'on fait et l'intègrent, d'autres non. Jusqu'à maintenant, on n'est pas remontés en amont »

(Parquetier, Exécution des peines)

A la pesanteur de cette règle de la non-influence s'ajoutent des considérations matérielles qui n'en sont pas moins importantes. Les audiences correctionnelles se déroulent sur un rythme rapide, qui a tendance à s'accélérer. Si le ou les juges prennent parfois le temps de s'attarder un peu sur une affaire, souvent aux dépens des autres, ils n'ont pas le réflexe de s'intéresser aux conditions de vie de la personne jugée et ne cherchent pas à savoir s'il est en situation d'exécuter sa peine sous des modalités d'aménagement. Parfois, le JAP qui siège en correctionnelle peut connaître le justiciable et alors intervenir dans le débat. Mais cela reste peu fréquent. Bien que ce JAP dispose, dans la plupart des juridictions, en temps réel des places disponibles dans les différentes structures gérant des peines aménagées, il n'en profite pas pour s'engager dans une politique d'aménagement systématique. La vitesse et la « productivité » semblent dominer, et reléguer cette question au second plan. Même si le JAP dispose de la « technique », les dispositifs sont trop complexes à mettre en œuvre dans le temps imparti pour l'audience :

« Jusqu'en 2005, nous avions un problème avec l'aménagement ab initio quand il y avait un mandat de dépôt immédiat. Il fallait attendre la fin du délai d'appel pour faire un aménagement. L'idée était qu'on ne pouvait rien faire. Il y avait dix jours à attendre, il y avait une impossibilité juridique. L'idée s'est ancrée que l'aménagement ab initio ne servait à rien. La loi de 2005 a prévu que si la juridiction prononce un mandat de dépôt, elle peut décider de faire une semi-liberté à titre provisoire. Cela passe outre le délai d'appel. Nous avons une réponse concrète du législateur.

Mais il reste une défiance des magistrats de correctionnelle et des JAP. Ils pensent « C'est bien gentil tout ça, en théorie on peut faire, mais il y a un problème : il est impossible de débloquer des places de semi-liberté car il n'y a pas de place ». Donc ça ne sert à rien. Il vaut mieux laisser les JAP mettre ça en place plus tard. Il y a toujours des bonnes raisons pour ne pas aménager. Certaines juridictions ne savent pas comment faire pour le placement électronique. Elles ne savent pas quelles places sont libres. Il y a une méconnaissance de la procédure. Supposons que je décide un aménagement ab initio, il n'y a pas de place ici avant plusieurs mois. Il y a réellement un problème d'équipement. »

(Juge de l'application des peines)

« Quand il y a une CI, la seule mesure sûre, c'est le mandat de dépôt. On n'est pas capable de dire : 'Demain, il sera suivi par un éducateur ou par un JAP'. On ne sait pas faire. Pour nous, « immédiatement », cela veut dire plusieurs semaines. Or pour certains condamnés, un tel délai c'est ingérable. On sait qu'il y en a qu'on ne reprendra pas. Pour les mineurs, il y a le SEAT. On ne sait pas faire pour les majeurs. C'est une question de moyens. Si on était capable de faire ça, le tribunal prononcerait moins de mandats de dépôt. On essaie de développer l'accueil au quartier arrivant, pour mettre les gens en aménagement. Il faut faire vite car sinon un gars peut perdre vite son boulot. »

(Juge de l'application des peines)

Autre argument plusieurs fois avancé au cours des entretiens, y compris par des JAP, la vertu

« éducative » du prononcé d'une peine de prison ferme serait un instrument essentiel pour certains d'entre eux. Selon cet argument, l'individu récalcitrant et rétif, condamné à être incarcéré et convoqué ensuite chez le JAP pour bénéficier d'un aménagement, serait « attendri » et beaucoup plus réceptif aux admonestations et aux avertissements de ce magistrat. D'autres vont jusqu'à expliquer les « bienfaits » de l'incarcération. On retrouve ici le partage déjà esquissé entre « préventifs » ou « aménageurs » d'un côté, et « répressifs » ou « partisans de la prison » de l'autre.

« La prison peut avoir du bon. Les cas sont très différents. Certains vous disent que la prison a cassé leur vie familiale. D'autres, au contraire, que ça a resserré les liens, par exemple un détenu m'expliquait qu'il avait appris à dire à ses enfants qu'il les aimait »

(Premier JAP)

S'il ne faut pas surestimer le poids de l'argument de l'intérêt de la condamnation à la prison ferme dans le positionnement surprenant des JAP, il n'en reste pas moins que de nombreux acteurs partenaires de ces derniers soulignent cette capacité qu'ils ont de jouer de l'incertitude qu'ils peuvent générer auprès du condamner pour mieux le contrôler. En d'autres termes, les JAP tirent une grande partie de leur pouvoir des possibilités qu'ils ont de prendre des décisions cruciales pour le condamné mais aussi pour les autres acteurs. Tous les partenaires dépendent de lui. Dans ce cadre, on peut imaginer que, consciemment ou non, les JAP, en correctionnelle, poursuivent une stratégie de refus de l'aménagement *ab initio* prononcé en audience. Car, lorsque c'est le cas, leur intervention par la suite est fortement relativisée, et leur pouvoir affaibli. Bien entendu, cela ne signifie pas qu'ils s'opposeraient à des aménagements en audience si un magistrat de correctionnelle cherchait à les prononcer, mais comme cette hypothèse reste peu probable, et vu toutes les pesanteurs décrites ci-dessus, les JAP voient ainsi leur pouvoir conforté en aval. Leur opposition reste donc limitée.

A entendre d'autres magistrats, on ne peut pas non plus exclure une autre raison. Confrontés aux impératifs contradictoires du système pénal, certains n'hésitent pas à dire que pour mettre le pouvoir politique face à ses responsabilités, mieux vaut jouer la politique du pire.

« J'ai beaucoup d'interrogations là-dessus. Faut-il brider le juge sous prétexte que ça ne suit pas derrière ? Si on le fait, le problème est réglé. Mais si on veut que le système réagisse, comprenez... Il faut faire apparaître que ça coïncide »

(Parquetier, exécution des peines)

Les JAP, malgré leur position centrale dans le système, participent donc plus ou moins volontairement à son alimentation et à certains de ses travers. Alors que la justice souffre d'un manque de moyens et recherche des ressources et des économies, alors que la rapidité de décision et d'exécution est sans cesse rappelée, les mêmes magistrats travaillent à l'élaboration d'une peine qu'ils

« détricoteront » ensuite. Il est bien clair que d'un point de vue juridique, les deux fonctions, JAP et correctionnelle, sont partagées. Néanmoins, ce double positionnement n'est pas sans poser de multiples problèmes. Nous ne disposons pas d'évaluation de l'impact de ce mode de fonctionnement auprès des justiciables. Si certains JAP assument celui-ci, d'autres se posent d'ailleurs des questions sur ce point : comment les condamnés comprennent-ils ce double discours ? Quelle crédibilité de l'institution judiciaire ? On voit bien que tout le monde craint l'ouverture d'un débat public sur ce thème, tant il place les acteurs dans une position inconfortable.

A la schizophrénie du parquet sur laquelle nous nous sommes longuement étendus s'ajoute donc celle des JAP. Quand, de surcroît, on rappelle que dans les TGI se trouvent aussi bien des JAP très aménagés et d'autres fortement opposés à cette mesure, que les magistrats de correctionnelle ont peu conscience des différences entre JAP et que de toutes façons ils n'en ont cure car ils sont peu nombreux à s'intéresser à l'aval, on comprend que toute politique d'application des peines est parsemée de tant d'aléas qu'elle perd de la cohérence, y compris localement. Les juges de correctionnelles ne veulent pas intégrer les conditions de détention dans leur réflexion, se reposant sur le JAP pour « gérer » cette question. Que ce JAP ait une politique volontariste ou restrictive leur importe peu. La question de l'égalité de traitement, la question du sens de la peine et de la proportionnalité de la sanction par rapport au délit commis sont mises entre parenthèses. Du coup, ce sont les directeurs de maison d'arrêt, avec parfois le soutien des JAP et plus rarement celui de parquetiers, qui se trouvent en charge de gérer des problèmes choquants, et qui endossent un discours de défenses des droits de l'Homme qui s'oppose à la logique dans laquelle sont placés les juges de correctionnelle.

III- LA PLACE, DIFFICILE A OCCUPER, DES CIP

Jusqu'ici, pour la clarté de l'exposé, et pour rendre au mieux compte d'une situation très complexe, nous avons volontairement passé sous silence le rôle des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Cette mise entre parenthèse ne correspond pas à une réalité car, aussi bien en milieu ouvert qu'en milieu fermé, les conseillers d'insertion et de probation (CIP) sont des acteurs essentiels à la fois dans la préparation des dossiers et des mesures, dans le processus de décision impliquant le JAP, ou dans l'administration de la peine. De leur activité, voire de leur activisme, et de celui de leur hiérarchie, dépendent également la mise en place de dispositifs qui seront autant d'appels d'offre à développer les aménagements de peine. Les SPIP traduisent dans le concret les ambitions de la DAP en terme de maîtrise des flux de personnes sous main de justice –PMJ. En substance, face aux contraintes qui pèsent sur les établissements, et notamment la surpopulation carcérale, suite aussi aux réflexions qui ont traversé la DAP sur le sens de la peine, il a clairement émergé au sein de cette direction la volonté de s'autonomiser par rapport à la décision du juge. Pour une administration, l'indépendance du juge de correctionnelle, et celle du JAP, génèrent trop d'imprévisibilité pour que cela soit supportable alors même que toute organisation rêve d'une maîtrise planifiée dans le temps de son plan de charge. Nous avons vu combien cette situation plaçait les directeurs des services pénitentiaires de tous échelons dans une situation de dépendance à l'égard des magistrats. L'augmentation des PMJ a rendu d'autant moins supportable pour la DAP cette autonomie de décision des juges.

Dans cette optique, la DAP a depuis une vingtaine d'année engagé un double mouvement. D'une part, tout a été fait pour séparer les CIP des JAP puis pour restreindre les contacts entre les deux. A la fin des années 1980, les « travailleurs sociaux de la pénitentiaire », auparavant sous la tutelle des JAP, ont été placés sous l'autorité d'un des leurs, lui-même rattaché à la DAP. Le passage des CPAL⁴⁵

⁴⁵ Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés.

aux SPIP, à la fin des années 1990, s'est accompagné d'un renforcement de ce lien hiérarchique interne et d'un éloignement des JAP, à la fois physique et organisationnel. Les Directeurs des SPIP – DSPIP- sont ainsi devenus centraux dans le dispositif, puisque les CIP ont obligation de lui rendre compte de leur travail et de l'évolution de la situation des personnes condamnées. Le JAP « *détermine les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au service pénitentiaire d'insertion et de probation* » et « *évalue leur mise en oeuvre par le service* »⁴⁶, mais il n'est plus celui qui décide de toutes les modalités d'exécution et de suivi, sauf exceptions particulières. Surtout, la communication entre CIP et JAP doit –en théorie- forcément passer par l'intermédiaire du DSPIP. Quant aux locaux des DSPIP, ils ont volontairement été disjointes des TGI. Alors que les anciens services de milieu ouvert de la pénitencière disposaient de locaux –certes souvent peu confortables et peu pratiques- au sein des palais de justice, la DAP a développé un programme de logement des SPIP dans des bâtiments volontairement éloignés. Les échanges spontanés qui pouvaient s'établir dans les couloirs des palais ou entre des bureaux proches n'ont plus cours. Désormais, il faut rechercher l'échange. Il ne s'impose plus spontanément.

Le second mouvement concerne le travail des CIP. Dans un cadre plus général de rationalisation des dépenses publiques, et alors que la population de personnes condamnées augmentait dans des proportions sans communes mesures avec l'accroissement du nombre de CIP, la DAP a développé tout un processus d'encadrement du travail des CIP. Si naguère les travailleurs sociaux des CPAL bénéficiaient d'une grande autonomie dans la définition de leur travail, et en particulier dans leur relation avec le condamné, désormais ils doivent s'inscrire dans des schémas de traitement de plus en plus normalisés. Certains discours critiques parlent de « *techniciens d'administration de la peine* ». A travers plusieurs dispositifs, la DAP a cherché, et cherche encore, à orienter l'action de ses personnels appartenant aux SPIP. En même temps, elle tente par ce moyen de mettre en place des politiques générales, impliquant tous les acteurs de la pénitencière, afin de répondre aux défis auxquels elle est confrontée. La surpopulation carcérale est bien évidemment le premier problème qui nécessite une mobilisation collective. Tant les CIP de milieu ouvert –hors les prisons- que ceux du milieu fermés sont, à des titres divers, sollicités.

De tout cela on pourrait conclure qu'il s'impose désormais une grande solidarité entre les divers personnels appartenant à la DAP, qu'ils soient directeurs d'établissements, greffiers, surveillants ou CIP. De plus, à partir de la description faite ici de l'implication des directions des maisons d'arrêt dans la lutte contre la surpopulation carcérale et pour l'amélioration des conditions de détention, on

46

[Décret n°99-276 du 13 avril 1999](#)

pourrait penser que les travailleurs sociaux de la pénitencière ne peuvent qu'adhérer à cette tendance et qu'ils vont « naturellement » aider à favoriser ce mouvement « humaniste » tel qu'il a été défini dans les chapitres précédents. Le profil attendu du CIP correspond *a priori* à cette politique.

Or, les observations et entretiens de terrain nous apportent une fois de plus un démenti, au moins partiel, à une idée préconçue. Plusieurs remarques s'imposent. Premièrement, les CIP, loin de constituer un corps homogène, sont en réalité partagés entre eux par de nombreuses dissensions. Sans entrer dans le détail des évolutions d'un corps traversé par des mouvements très complexes, on relève que certains défendent une approche plus « sociale » de leur métier alors que d'autres se satisfont pleinement des évolutions récentes vers un métier plus « technique ». Ainsi, par exemple, dans l'un des plus petits services visités, on perçoit des dissensions. Celles-ci ne sont pas récentes. Le plus surprenant est qu'elles perdurent longtemps après la réforme de 1999 :

« On n'est pas des travailleurs sociaux. Il y a plus de juristes. On est ni éducateur, ni assistante sociale. Notre boulot, c'est la mise en lien avec des partenaires sociaux, les rapports et les entretiens, avec une technique sociale. Mais pour plein de choses qu'on nous demande, on n'est pas qualifié, on n'a pas de formation, pour remplir des dossiers RSA, CMU, surendettement, ce n'est pas notre boulot. Notre rôle c'est une mission de prévention de la récidive, une réflexion sur la peine, l'aménagement et le passage à l'acte, ce n'est pas du social. Ce n'est pas un travail pour le bien être de la personne, mais contre la récidive. »

(CIP)

A l'opposé, certains CIP restent dans la tradition du travailleur social.

« A la dernière réunion par exemple, le directeur nous dit « nous ne sommes pas un service social ». Alors moi j'ai un problème, parce que sur APPI, quand je fais une convocation, il me met « J. B., travailleur social ». Tous les gens à qui j'écris, ils voient, TS. Donc il faut être clair. Mais c'est pratique un TS, un TS on peut toujours le culpabiliser, parce que s'il ne fait pas, ça va porter tort à la personne suivie, donc c'est quand même pratique de s'adresser à sa fibre sociale de temps en temps, c'est au delà des horaires... Mais si on demande quelque chose, développer quelque chose « ah non, c'est des pratiques du passé, on est judiciaire... »

(CIP)

Dans les discours, mais aussi semble-t-il les pratiques, certains adoptent une posture très favorable à la répression, et à l'incarcération, alors que d'autres se situent dans une posture plus préventive et plus opposée à l'incarcération. Au-delà de cette opposition en termes d'idées, voire d'idéologies, les approches de la manière d'exercer le métier sont très variables, les uns adhérant aux mesures visant à favoriser une certaine automatisation des traitements, encadrés par une méthodologie prédéfinie par l'administration centrale, et d'autres défendant au contraire une autonomie dans le travail. Certains continuent à privilégier des relations avec les JAP, leurs collègues jouant au contraire la carte de la hiérarchie interne avec les DSPIP. En outre, de vieilles oppositions structurelles continuent à créer des tensions entre milieu ouvert et milieu fermé. Toutes ces dimensions ne permettent pas de classer les CIP en deux camps, car plusieurs de ces oppositions ne se recoupent pas. C'est donc à une

véritable fragmentation des CIP à laquelle on assiste.

Une seconde série de remarques touche la solidarité entre personnels pénitentiaires. Malgré l'image que toute administration rêve de donner d'un corps uni derrière des enjeux nationaux, la DAP n'est pas parvenue à unifier les visions en son sein. Même à l'intérieur d'un établissement, les relations entre CIP et personnels de direction ne vont pas de soi. L'évolution des directeurs telle qu'elle a été restituée ici a pu perturber certains CIP, soit parce que certains d'entre eux se satisfaisaient plus ou moins ouvertement d'une politique carcérale autoritaire, soit parce que leur positionnement de « défenseur du détenu » dans les instances de concertation était concurrencé. Il en résulte des jeux troublants où parfois un directeur défend la libération d'un détenu à travers un aménagement de peine alors que le CIP va s'y opposer.

La loi dite Perben II, « loi du 9 mars 2004 portant sur « l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité », en poursuivant le mouvement de juridictionnalisation de l'application des peines initié par la loi du 15 juin 2000, a fragilisé la position des CIP et contraint ceux-ci à modifier leur stratégie. Jusqu'à ce moment, ils avaient un certain intérêt et une certaine facilité à se situer auprès de leurs interlocuteurs comme des défenseurs de la personne incarcérée, ce qui d'ailleurs n'était pas toujours le cas. Aujourd'hui, la présence des avocats, l'existence d'un débat contradictoire a considérablement affaibli leur pouvoir d'influence. Sans aller plus loin dans une réflexion plus profonde sur le métier de CIP, il est clair que cet affaiblissement a rejailli sur la relation CIP-personne condamnée. Il résulte de tous ces mouvements des questionnements internes à la profession. Toutefois, le CIP conserve théoriquement ce rôle de défenseur des intérêts du détenu dans certaines instances, comme les Commissions d'Applications des Peines (CAP) où les avocats ne sont pas présents.

Ajoutons à tous ces points un rappel quand à l'accroissement des flux de condamnés, avec un phénomène relativement simple : quand la condamnation à une peine ferme est convertie en peine effectuée en milieu ouvert, il y a un transfert de charges entre les maisons d'arrêts et les services de milieu ouvert. D'où une source de tension structurelle entre les deux structures, milieu ouvert et milieu fermé. Dans ce domaine, le débat n'est pas neuf, puisque le rapprochement entre services sociaux des prisons et les CPAL a en de maints endroits posé problème depuis longtemps⁴⁷. On observe aussi des phénomènes de « fuite », variable selon les lieux et les époques. Ainsi, généralement, les CIP fuient le milieu fermé pour se rendre en milieu ouvert, réputé moins

⁴⁷ C. Mouhanna, "L'impossible décloisonnement, analyse d'une réforme des services sociaux de l'administration pénitentiaire", in *Police, Justice, Prisons*, sous la direction de W. ACKERMANN, L'Harmattan, Paris, 1993.

contraignant. Mais il arrive aussi que la circulation des personnels se fasse dans l'autre sens, si les conditions de travail en prison apparaissent plus riches et moins difficiles. Les deux structures sont d'ailleurs soumises à un même dilemme, entre désir de mettre en place un suivi individualisé du condamné et souci de « productivité ». Par exemple, les parcours ou programmes d'exécution de peine représentent un idéal de fonctionnement, avec un diagnostic initial, l'identification des manques sociaux, éducatifs ou médicaux de la personne, et des réponses apportés par l'AP ou par les intervenants extérieurs. Les réalités matérielles et les contraintes de temps viennent rendre cet objectif difficilement atteignable, surtout pour les peines les plus courtes.

Enfin, toutes les problématiques évoquées ici se jouent à chaque fois dans un environnement différent. Dans chacun de nos terrains, la stratégie du parquet, celle des JAP diffèrent. En fonction de son propre positionnement, mais aussi en fonction de celui de ces partenaires potentiels, le CIP va s'adapter, jusqu'à parfois adopter des attitudes contraires à ses aspirations, mais rendues nécessaires par sa volonté de résister au pouvoir des autres acteurs. Il est alors ardu de présenter une vision synthétique de l'action des CIP. Malgré tout, nous chercherons à caractériser les traits essentiels qui ressortent de nos analyses de terrain. Cette approche du travail des CIP se limitera volontairement aux thèmes qui constituent le fil rouge de cette recherche, c'est-à-dire ceux qui concernent les relations judiciaires-pénitentiaires. Nous n'engloberons pas toutes les dimensions du travail des CIP, ce qui demanderait au moins un rapport entièrement consacré à ce sujet. Seront évoquées les relations CIP-JAP, CIP-Parquet et les autres interactions se rapportant à notre sujet. On notera que malgré l'appui de la DAP à ce travail, c'est l'accès aux CIP qui a été le plus difficile et ce, dans plusieurs sites. Ce phénomène répété mérite que l'on s'y attarde, d'autant qu'il tranche notablement avec les facilités d'accès aux personnels de surveillance. On peut déjà avancer que cet accès compliqué est en partie dû à un manque d'enthousiasme de la hiérarchie des SPIP, peu encline à nous laisser relever toutes les tensions liées à la fragmentation que nous avons soulignée.

1- Les DSPIP : entre montée en puissance et confrontation aux limites de leur pouvoir

Héritiers d'une histoire relativement récente de lutte pour s'imposer à la fois vis-à-vis des JAP, anciens chefs des CPAL, des directeurs de prisons, autrefois maîtres de tous les personnels intervenants en milieu fermé, mais aussi de leur propres collègues qui ont au départ mal vécu l'imposition de l'un d'entre eux comme autorité de tutelle, les DSPIP occupent certes une place importante dans les dispositifs. Ils sont une force de proposition déterminante. L'ensemble des DSPIP rencontrés croît, soit parce que ce sont leurs convictions personnelles, soit par adhésion à la politique décrétée par la DAP, à la nécessité de développer les aménagements de peine. Et ils s'y impliquent. Depuis 1999, et jusqu'à la loi pénitentiaire de novembre 2009, leurs pouvoirs propres n'ont cessés de s'accroître. Gagnants d'un combat permanent de la DAP pour que de plus en plus de décisions relèvent d'eux, et non plus de juges par essence incontrôlables, les DSPIP appartiennent au groupe des acteurs qui participent à l'élaboration des politiques locales de gestion des condamnés. Beaucoup de décisions concernant la gestion des dossiers confiés aux CIP par l'autorité judiciaire dépendent des priorités qu'ils fixent et des modes d'organisation qu'ils ont choisi.

Toutefois, les limites qu'ils rencontrent actuellement pour exercer pleinement leurs fonctions et pour s'imposer véritablement comme un acteur d'autorité sont multiples. La première, et non la moindre, est justement le manque de cohérence intrinsèque de ces politiques locales de gestion des condamnés, dont nous avons justement montré le caractère contradictoire, changeant et guidé par des logiques matérielles davantage que par une réflexion de fond. Alors qu'ils devraient être les principaux porteurs de la déclinaison locale de politiques d'aménagements nationales encouragées par la DAP, les DSPIP se heurtent à ces orientations fluctuantes et à des contraintes de personnels qui les conduisent à des choix par défaut. De plus, leur fonction reste marquée par l'histoire de services sociaux soumis à des autorités extérieures : le JAP ou le directeur d'établissement. Bien qu'affranchis de la tutelle hiérarchique des CIP, ces acteurs continuent d'imposer leurs priorités. Dans une certaine mesure, on peut même se demander si le fait de ne pas avoir à gérer les CIP et leurs contraintes matérielles n'a pas, contre toute attente, accru le pouvoir de fait des JAP sur ces services.

Le DSPIP, un acteur institutionnel reconnu

Le DSPIP est un rouage essentiel de l'administration pénitentiaire, à la fois dans son fonctionnement interne et dans ses relations avec l'extérieur. Tout d'abord, il est l'interlocuteur obligé de l'échelon DISP. Tous les échanges entre les services interrégionaux ou centraux de la DAP et les CIP de

terrain passent par lui. Il y consacre une grande partie de son temps.

« Beaucoup de réunions, beaucoup d'échange avec les services de la DI. Beaucoup d'échanges par mail, par téléphone au cas par cas mais plus par mail. Avec des commandes et des réponses quand ça vient de la DI et avec des demandes quand ça vient de moi, ce n'est pas la même chose. Physiquement, des réunions à la DI, c'est souvent, deux à trois fois par mois à la direction. Des échanges avec les chefs de départements, souvent, avec leurs services parce qu'ils traitent techniquement les dossiers donc ils s'adressent à nous. Avec le directeur interrégional et son adjoint c'est plus institutionnel, dans le cadre de réunion avec les chefs d'établissement et les directeurs de SPIP, une fois toutes les six semaines environs. Et des échanges avec le directeur interrégional lors de l'évaluation du management par objectif et de l'évaluation individuelle du directeur. »

(DSPIP)

Il est aussi le représentant officiel de la DAP auprès des différents partenaires extérieurs : collectivités locales, associations diverses, autres administrations :

« Avec le conseil général. On fait des dossiers thématiques. Quand je suis arrivé ici, j'ai fait le tour de toutes les autorités, et des élus et après, une fois que c'est en place, le tout c'est que le service soit bien reconnu et dans les réseaux. Le dernier dossier que j'ai traité avec le CG c'était vendredi, on fait un travail sur le logement des sortants, on travaille aussi sur le RSA, tout ce qui est de leurs compétences. On a des relations régulières avec les élus en général. Le TIG par exemple, qui est une mesure, on place des condamnés dans les mairies, donc forcément. Avant l'ouverture, on a eu beaucoup de relations avec le maire de C..., maintenant il nous connaît bien. »

(DSPIP)

Ces responsabilités sont loin d'être négligeables et ont un impact conséquent sur l'image du SPIP, et donc de l'AP, vis-à-vis des diverses personnes qui de près ou de loin sont intéressées par la question de la réinsertion des condamnés. De plus, le SPIP participe à certaines opérations via des financements dont dispose le DSPIP. Ce réseau partenarial est un atout indéniable pour le DSPIP dans ses relations internes à la Justice. Pour les aménagements de peine, et toutes les mesures qui permettent d'éviter l'incarcération ou s'y substituent, il faut des garanties, des lieux de résidence, des structures d'embauche. Et c'est grâce au DSPIP que s'organisent ces ressources indispensables, et les autres acteurs en sont conscients :

« A [...], le parquet, le JAP, le SPIP, la Maison d'arrêt sont assis côte à côte en réunion, nous avons la volonté de travailler ensemble, il existe un très bon partenariat. [...] Le directeur du SPIP travaille sur l'éducatif, il a un carnet d'adresses énorme dans le tout le département. Il y a une tradition de partenariat, un travail d'équipe, des appels informels, une franchise réciproque. »

(Directeur de maison d'arrêt)

En ce qui concerne les relations avec les magistrats du siège comme du parquet, le DSPIP travaille, comme le directeur de la maison d'arrêt et sous sa pression, à développer les aménagements de peine et à essayer de limiter, tant que faire se peut, le surencombrement. Il subit également les injonctions de la DAP, pour qui ce développement est indispensable. Dans ce cadre, et c'est un problème pour

lui car il est chargé de répercuter ce mouvement sur ses troupes, il est soumis à des impératifs du chiffre. Dès lors, on voit bien que le DSPIP est un acteur sur qui reposent de multiples pressions : exigences de la DAP, demandes de garanties du JAP, et nécessité de gérer les relations avec l'extérieur pour apporter ces garanties.

« On a mis en place ces dispositifs parce que on est un peu dans un paradoxe au sein de l'AP puisqu'on nous demande de faire du chiffre, de développer les aménagements de peine. L'objectif 2009, c'est 14% d'aménagement de peine. Pour réaliser cet objectif, il faut aussi qu'on arrive à convaincre les magistrats, qu'on leur donne des garanties, et autant [l'association qui gère les chantiers extérieurs] que ces chantiers donnent des garanties aux magistrats. Parce que si on veut faire sortir quelqu'un dans un aménagement de peine, si on dit au magistrat « Voilà on veut que cette personne soit placée sous PSE, il a un hébergement mais il n'a pas d'emploi », en fait on peut le convoquer souvent mais on n'a rien d'autre à proposer, la réponse du magistrat sera automatiquement : « J'ajourne et puis essayez de trouver une activité à ce monsieur ».

(CSPIP)

La pression du chiffre est considérée avec un certain agacement car les DSPIP sont dépendants des décisions des magistrats et ne peuvent surtout pas leur imposer des orientations que ceux-ci ne voudraient pas accepter :

« Au début du bracelet électronique, ça balbutiait parce que les magistrats ont été au départ très méfiants. [Les JAP de l'époque étaient] ouvertes et méfiantes parce que pour elles il y avait le PE qui représentait la garantie essentielle. Le bracelet électronique, elles avaient mis énormément de barrages, d'obstacles en disant « Pas de conduite sous état alcoolique, pas d'auteurs de violences conjugales, pas de ceci, pas cela. Ok d'accord. Après, nous, quand on est face à ces réactions-là, nous on a des pressions de notre administration, on nous donne des objectifs mais des objectifs qui sont faussés : c'est pas nous qui prenons la décision donc on peut bien faire du chiffre mais si le magistrat dit non j'en veux pas (...) J'ai un collègue à [un TGI voisin] qui n'arrive pas à développer les aménagements de peine parce qu'il y a une équipe de Japs qui sont complètement fermés sur l'aménagement de peine. Pour les convaincre, nous on a toujours eu une attitude très proche avec les magistrats, ce qui n'est pas sans conséquence par ailleurs. Je veux dire par là qu'on organisait des réunions avec les partenaires sur les PE (...), trimestrielles avec les JAP, les associations de placements extérieurs, pour faire le point, au Spip. »

(CSPIP)

La hiérarchie des DSPIP apparaît donc d'abord comme un animateur de réseau, destiné à faciliter la tâche des JAP afin d'inciter ces derniers à augmenter le nombre d'aménagements sur lesquels les SPIP sont évalués. On comprend bien que cela place les DSPIP en situation de demande, et donc de faiblesse. Lorsque le JAP refuse les aménagements, ou freine le mouvement, les DSPIP sont très ennuyés.

Ils le sont d'autant plus que leurs services n'ont pas forcément les moyens de leurs ambitions. Partout émergent des plaintes évoquant le manque de personnel. Il est alors difficile de promettre des garanties de suivi aux JAP.

« Le ratio milieu ouvert c'est 140 mesures par agent. Il n'y a pas de normes, c'est énorme. Imaginez 140 mesures par agent, un mois c'est 20 jours, je vous laisse faire les divisions. »

(DSPIP)

Confrontés à ces contradictions, les DSPIP s'engagent néanmoins dans des actions de développement des aménagements afin de proposer davantage de possibilités aux JAP. Partout se multiplient les échanges, les réunions, organisées par la hiérarchie des SPIP. Dans plusieurs sites, les plus grands, des commissions de l'exécution des peines, vécues comme une déclinaison locale des conférences semestrielles d'aménagement de peine qui sont gérées par les cours d'appel, sont mises en place. L'idée des DSPIP est de profiter des dynamiques enclenchées par ces conférences semestrielles et d'inviter les magistrats à appliquer localement les orientations suggérées par les cours. C'est aussi lors de ces réunions que sont abordées les limites de capacités des SPIP :

« Les commissions de l'exécution des peines ici ? L'idée est là d'essayer d'établir une concertation et un échange d'informations les peines qui sont prononcées, les difficultés qu'on a pour les exécuter du côté du parquet, pour les appliquer du côté de l'application des peines, quels sont les dispositifs qui existent, les points de blocage éventuellement, les difficultés du Spip en matière de prise en charge compte tenu du nombre de dossiers. cela devrait se développer puisque la chancellerie nous y incite, il y a des circulaires qui viennent de sortir, c'est vrai que pour l'instant, on l'avait fait de manière assez ponctuelle mais je pense que c'est quelque chose qui va se développer. On les appelle des réunions pénales. La Chancellerie les appelle les commissions de l'exécution des peines avec une formation élargie aux autres partenaires, cela date de septembre 2009, ils nous incitent à faire des commissions soit restreintes, avec des magistrats, soit élargie avec la maison d'arrêt, directeur du spip et PJJ, les services de police et de gendarmerie, et les huissiers de justice et ils nous incitent à le faire une fois par semaine, donc ça on le met en place de manière plus régulière. »

(JAP, chef de service de l'application des peines)

Les DSPIP sont donc, vis-à-vis des JAP, soumis à une certaine obligation de transparence, ce qui est vrai pour les limites organisationnelles du SPIP, mais aussi lorsque se déroulent des incidents. Cette question de la transparence est cruciale, elle constitue la base de la relation avec les JAP si l'on veut que ceux-ci acceptent de s'engager :

« C'est quelque chose qui a perduré malgré les changements de magistrats, où le but c'était de clarifier les choses parce que quand on met en place un PE en aménagement de peine, les grosses difficultés qui viennent spontanément c'est la transparence. Qu'est-ce que vous faites avec ces PES et les remontées d'informations quand par exemple quelqu'un qui est rentré ivre dans le cadre de son PE, que le magistrat apprend quelque chose quelques semaines après, que c'est quelqu'un qui a été hospitalisé en urgence parce qu'il a eu un accident parce qu'il était ivre au volant, etc. Le magistrat apprend par la police, par un biais extérieur, que cette personne était suivie par une association partenaire. »

(CSPIP)

Le partenariat construit hors de l'institution judiciaire par le SPIP doit être aussi transparent pour le JAP, toujours dans une optique de garantie d'une bonne exécution de la peine. Les réunions servent aussi à confronter ces associations aux attentes des JAP :

« Ce sont des réunions de régulation où à un moment avec le magistrat et le Spip, on interpelle le partenaire 'Il y a un problème, vous êtes censé nous informer de tout incident qui se déroule [personne qui découche etc.]. (...) L'enjeu c'est qu'ils doivent nous informer en temps et en heure. Le CIP qui suit la personne doit

savoir qu'il est rentré tard la nuit, qu'il y a eu un incident, qu'il a insulté le veilleur, etc. et ensuite le travailleur social fait un rapport au JAP pour l'informer. (...) Si c'est un incident mineur, le condamné s'est engueulé avec son éducateur, ce dernier appelle le CIP qui va le convoquer et la régulation se fait ainsi dans le meilleur des cas. Ces réunions ont permis de recadrer les choses, d'améliorer la prise en charge de part et d'autre, et d'être dans un partenariat de façon beaucoup plus transparente, en tous cas ça fonctionnait comme ça ».

(DSPIP)

Pourtant, dans un contexte où l'autorité du DSPIP n'est pas affirmée, cette obligation de transparence se révèle aussi une faiblesse. Le JAP peut par ce biais s'inviter dans le fonctionnement partenarial, et remettre en cause certains contacts. C'est le prix à payer par les DSPIP. Encore cette contrainte pèse peu au regard de toutes les autres difficultés que rencontrent les DSPIP pour affirmer leur autorité

Une autorité hiérarchique qui peine toujours à s'imposer face aux JAP

La DAP a depuis longtemps fait tout ce qui était en son pouvoir pour émanciper les CIP de la tutelle des JAP. Or, nous venons de le voir, les modes de fonctionnement imposés par la direction centrale renforcent justement la dépendance à l'égard de ces derniers. Mais ce n'est pas la seule source de faiblesse des DSPIP. Tout d'abord, les JAP gardent un rôle primordial dans la charge des services. Ce sont eux qui définissent la façon dont les peines sont exécutées, et donc qui vont peser directement sur le nombre de dossiers attribués aux CIP. Les DSPIP ont certes la maîtrise de l'organisation interne du SPIP, mais ils ne sont pas en mesure de refuser des demandes du JAP. Si cette recherche ne vise pas une analyse précise des relations internes et du fonctionnement de ces unités, on relève cependant que dans le cadre des relations judiciaires-pénitentiaires, la nature des interactions hiérarchiques au sein des SPIP est dans les faits révélateur du caractère persistant du pouvoir des JAP. En effet, les CIP se trouvent soumis à un double autorité : une d'ordre administratif, celle des DSPIP, et l'autre judiciaire. Selon les personnes, des jeux variables vont s'instaurer. Il existe des CIP qui s'inscriront dans une logique administrative, en suivant les directives de leur direction. Leurs collègues préféreront coopérer plus étroitement avec le JAP. Il reste beaucoup de CIP qui regrettent l'éloignement qui a résulté de la politique de leur administration, ce qui, disent-ils, facilitait leur travail et leur laissait un espace de négociation informel :

« Jusqu'il y a deux ans, il y avait un JAP et nous partagions le même le lieu, notamment le même photocopieur, ah ah. Ça crée des liens, on se croise dans le couloir. Il y avait beaucoup de communication informelle et orale. »

(CIP)

A l'inverse, les directeurs se félicitent tous de cet éloignement, prélude selon eux à l'instauration d'une hiérarchie plus forte :

« Tassés dans 200m carré, il n'y avait pas de lieu pour recevoir les gens, il n'y avait pas d'identité, du moins pas celle qu'on a aujourd'hui. »

(DSPIP)

En fait, ces derniers ont le plus grand mal à affirmer cette autorité, tant le JAP reste, dans la plupart des cas, très interventionniste. Nous avons vu que le JAP, responsable de la bonne exécution de la peine qu'il a décidé, et responsable parallèlement des éventuels dérapages du condamné, rechigne à laisser la mesure se dérouler sans s'y intéresser. Certes, pour toute une série de dossiers a priori sans problèmes et sans risques, le JAP ne se mobilisera pas. Mais lorsqu'il a une inquiétude, il cherche par tous les moyens à maintenir un contact direct et continu avec les CIP. Les directeurs tentent de contrecarrer ce mouvement, avec un succès très limité :

« Il y a des relations directes entre CIP et JAP. On ne peut pas l'éviter. Le logiciel APPI les met en lien, même s'il y a un rapport visé par un cadre. Il y a beaucoup de communication directe CIP-JAP. C'est demandé par le JAP qui a le mail et les lignes de téléphone directes. Quand le JAP n'est pas clair sur un dossier, il appelle. Le CIP propose des orientations, et le JAP répond, et ça fonctionne assez bien. »

(DSPIP)

« Il y a un système qui s'appelle « la note partagée » qui fonctionne comme une messagerie électronique où le JAP va communiquer en direct - c'est un défaut de cette messagerie-, avec le travailleur social : "Bien vouloir me faire un rapport sur Monsieur Machin si il suit bien son obligation de soins". Ça, ça peut paraître anodin. Sauf que ça, ça nous échappe complètement, que le travailleur social reçoit ce message et comme ce sont des gens très disciplinés, les CIP, tous juristes pour la plupart, qui quand un juge leur demande quelque chose, c'est forcément 'Dieu le Père' qui leur demande quelque chose, donc il s'exécute, il fait son rapport qu'il transmet à son responsable hiérarchique qui le valide. Alors que nous -et ce sont les directives de l'administration qui ne veut plus que les CIP fassent x rapports et soient moins sur le terrain (convoquer les personnes). Alors il faut savoir ce que l'on veut : soit on veut qu'ils soient derrière leur écran, soit on veut qu'ils soient sur le terrain, convoquent les gens, voir s'ils respectent leurs contraintes et obligations, etc. Et c'est aujourd'hui une bataille avec les JAP où on leur a dit. On a fait un document avec les travailleurs sociaux où on leur définit notre méthode d'intervention. Moi je demande aux travailleurs sociaux de faire 3 rapports maximum par mesure, considérant que si pas de problème, pas de nouvelle. S'il y a un problème, on fait un rapport d'incident. Et malgré ça, les juges veulent toujours de l'information et la difficulté qu'on a aujourd'hui c'est que les travailleurs sociaux s'exécutent. C'est-à-dire que on marche un peu sur la tête. C'est-à-dire qu'ils répondent à l'injonction du juge alors que c'est pas le juge qui les note, c'est pas le juge qui les évalue, et c'est pas la direction des services judiciaire qui les paient, c'est la direction des services pénitentiaires. »

(DSPIP)

Souvent, après avoir évoqué d'emblée leurs bonnes relations avec les JAP, et leur volonté d'organiser des réunions entre ceux-ci les CIP, les chefs de services avouent les tensions structurelles qui existent entre eux et ces juges. Ils sont sur une position très défensive, ce qui, *a contrario*, montre bien le poids prééminent que conservent les magistrats :

« Aujourd'hui, je suis dans une phase... Tout en vous ayant dit « Il faut qu'on communique avec les juges », je suis dans une phase de recul par rapport aux magistrats parce qu'ils empiètent énormément sur nos prérogatives de responsable du service. On faisait des réunions avec les JAP où on expliquait nos difficultés, notamment sur les aménagements de peine, comment ça se passe etc. Où là les japs donnaient leurs consignes un peu en direct devant nous... Je suis en train de réfléchir au fait que je ne vais plus réfléchir dans ce sens là parce que finalement je me décrédibilise, je fais potiche dans une réunion. (...) On est dans cette relation très complexe où un magistrat va avoir des exigences par rapport à un dossier qu'il nous confie. En fait le JAP nous saisit et il a des exigences et il n'en a rien à foutre de la circulaire de la DAP qui dit « Il faut que vous, directeur du SPIP, vous donniez des priorités dans votre travail à vos travailleurs sociaux parce qu'ils ne peuvent pas tout suivre. Et c'est vrai aujourd'hui on fait le grand écart permanent. »

(DSPIP)

Dans un de nos sites, comptant parmi les plus grands services, les JAP, en milieu ouvert, sont spécialisés par secteurs géographiques, qui recourent peu ou prou les secteurs attribués aux CIP. Des réunions entre le JAP et « ses » CIP ont lieu régulièrement, sans que le DSPIP puisse y être présent.

Partout, on retrouve l'idée que la réforme est trop récente pour être « digérée », ce qui est quand même surprenant quand on sait que celle-ci date de plus de 10 ans.

« A mon sens, dans une perspective générale, il y a encore au niveau SPIP JAP une difficulté qui tient à la jeunesse du service, 10 ans ce n'est rien. Et l'histoire a fait que les services pénitentiaires responsables du suivi des personnes condamnés ont été en lien direct avec les JAP. »

(CSIP)

Alors, pour assurer leur légitimité en interne, les DSPIP s'engagent dans des stratégies de défense de leurs personnels, en essayant de les protéger des demandes trop pressantes et trop importantes de certains JAP. Mais là aussi, ces stratégies sont limitées. D'une manière générale, les DSPIP sont dans une position paradoxale puisqu'ils défendent un monopole du suivi des mesures décidées par les JAP tout en se plaignant du trop nombre de dossier qui est confié à leurs unités. D'où des conflits avec les juges lorsque ceux-ci décident de contourner le SPIP à qui ils reprochent d'être trop lent et de ne pas suivre correctement les condamnés en sursis avec mise à l'épreuve -SME. La menace de la « privatisation » d'une partie du suivi plane souvent comme une menace latente, ou réelle, qui rend encore plus fragile la situation des DSPIP. Nous avons pu le voir dans une de nos juridictions où le passage s'est fait et où des associations sont en charge de l'accompagnement socio-éducatif des personnes sous PSE et ont aussi pris les SME :

« Le PSE, c'est le niveau suivant dans la contrainte et dans l'encadrement puisque là ça nécessite que la personne ait un domicile pour puisse fixer le dispositif technique, que la personne aie soit une activité professionnelle ou une formation ou des missions d'intérim en tout cas régulières ou quelque chose qui l'occupe de manière assez régulière, soit qu'elle participe à un dispositif d'insertion, qui peut être de plusieurs ordres [...] ça se fait justement avec l'association qui pour les gens qui sont sous bracelet

électronique les accompagne dans leurs démarches d'insertion, établit un planning à la semaine, avec des démarches personnelles et puis des choses collectives et nous rend compte s'il y a des difficultés. Donc ça permet à des gens qui n'ont aucune activité professionnelle ou de formation d'avoir quand même un bracelet électronique et d'avoir là aussi un encadrement socio-éducatif relativement important » JAP

« Les JAP, leur côté mauvaise foi et coup de poignard dans le dos qu'ils sont en train de mettre au SPIP aujourd'hui. Ils ont décidé de saisir les associations de sursis de mise à l'épreuve, ça c'est le coup de poignard dans le dos de l'année. Moi je leur ai dit c'était une trahison. C'est très émotionnel comme terme, parce que en fait le sursis de mise à l'épreuve c'est ce qui a créé la probation en France en 1958. Finalement ils ont décidé de leur confier mais pour quelles raisons ? Parce qu'on a trop de travail ! Aujourd'hui, on est sur des rapports à fleurets mouchetés donc voilà on marque son territoire. (Chef SPIP)

« Les JAP se sont saisis de la possibilité, qui existe depuis la loi sur le service public pénitentiaire de 87, de mandater des associations, pas uniquement le SPIP, pour le suivi de personnes sous main de justice, et l'application des peines leur a confié, enfin leur confie actuellement des sursis avec mise à l'épreuve, ce qui les pose directement en concurrence avec nous, et cet état de fait entraîne effectivement des tensions, même si moi je reste persuadée qu'il y a du travail pour tout le monde. Heureusement dans ce domaine-là, nos actions peuvent être tout à fait complémentaires mais je pense que le passé très récent de changement d'orientations laisse encore des tensions qui sont assez vives et (...) qu'il va falloir un petit peu de temps pour que les choses s'apaisent et puis après on fera comme toujours on passera à un autre mode de relations » (cadre SPIP)

Mais au final, il est peu de lieu où le conflit est ouvert, car rares sont les DSPIP qui ont véritablement les moyens de défier les JAP. Bien plus souvent, ils se situent dans la négociation, dans la construction de protocoles pour éviter les dérives les plus importantes en termes d'exigences des juges. De ce point de vue, la réforme atteint des obstacles concrets que la loi pénitentiaire de 2009 entame mais n'annihile pas. Les juges gardent la possibilité d'exiger des garanties, et ne s'en privent pas quand ils estiment que leur responsabilité est en jeu, ce qui rejaillit inmanquablement sur la manière dont vont travailler les CIP. Dès lors, les interventions du DSPIP sont plus des invitations à suivre les politiques d'aménagement de peine que des impositions. Ils passent une partie de leur temps à expliquer aux JAP leur organisation, à rappeler des règles élaborées avec eux, à leur dire que les moyens matériels et en personnel des SPIP ne permettent pas de répondre à toutes les exigences, qu'il faut faire des choix. Dans certains sites mal lotis, les JAP gardent sous le coude un certain nombre de dossiers qu'ils ne transmettent pas aux SPIP, parce qu'ils estiment que cela n'en vaut pas la peine. Mais les DSPIP sont conscients qu'une « guerre » avec les JAP pourrait faire ré-émerger ces mesures, véritable épée de Damoclès pour eux.

Alors que la DAP fait de ces DSPIP un acteur pivot dans le cadre de ses politiques, et notamment sur les aménagements de peine, on voit que ces derniers peuvent au mieux mener une action de proposition. Mais qu'ils ne sont absolument pas en position d'imposer de nouvelles règles du jeu. Ils constatent la persistance de courtes, voire de très courtes peines sans avoir de politiques très

ambitieuses en ce domaine. En effet, une action dans ce domaine demanderait de prendre plus de dossiers en compte, ce dont personne ne veut, d'être plus réactifs pour préparer les dossiers avant ou pendant les audiences, ce qui semble impossible, et de disposer de réponses –hébergement, filières d'insertion- pour ces personnes condamnées à des courtes peines. Or, la situation économique et sociale générale, avec une crise qui touche fortement les publics les plus modestes, rend de plus en plus difficile le maintien, et irréalizable le développement, de ces réponses.

Il résulte de tout cela une certaine lassitude des DSPIP, qui « s'épuisent » dans des combats contre les partenaires obligés que sont les JAP, ou bien dans des négociations très longues afin de préserver les intérêts de leurs services :

« On est en train de marquer notre territoire de manière beaucoup plus précise et on essaye d'arrêter aussi de se faire marcher sur les pieds, c'est beaucoup de combats à mener, c'est assez épuisant »

(DSPIP)

D'autres directeurs, conscients de ce pouvoir fort du JAP, cherchent à construire de bonnes relations, et laissent les relations directes se faire entre CIP et JAP :

« Je dirais que les rapports sont tellement bons, l'échange est toujours possible, même si on n'est pas toujours d'accord, ça ne me dérange pas, ça fait partie des relations, c'est normal. C'est ça qui est en avant, on est toujours capables d'échanger, il n'y a pas de blocage particulier. »

(DSPIP)

Une autorité hiérarchique en difficulté face aux directeurs d'établissements

Pour les DSPIP, le combat pour asseoir leur légitimité ne se limite pas aux JAP. Lorsque l'on examine les interactions qui ont lieu au sein des établissements, il est facile de constater que la solidarité interne à l'administration pénitentiaire est loin de jouer à plein. Comme les JAP, les directeurs d'établissement n'ont jamais totalement admis le passage de « leurs » services socio-éducatifs sous la tutelle des DSPIP, et donc d'une autorité extérieure. Ou, plus exactement, s'ils sont satisfaits de ne plus avoir en charge leur gestion administrative, ils cherchent –et parviennent- à conserver leur pouvoir de fait sur les CIP en interne. Pour les DSPIP, les rapports avec les chefs d'établissement sont de même nature que ceux qu'ils entretiennent avec les JAP.

« Cette difficulté d'autonomie elle est un petit peu à tous les niveaux en fait, par rapport aux magistrats et au directeur de la maison d'arrêt. C'est un niveau de difficulté équivalent mais après, les problèmes ne se posent pas aux mêmes endroits forcément. C'est une vigilance constante en fait. Mais on se rend compte

aussi qu'il y a une grande responsabilité du SPIP dans ces affaires-là, dans le message que la hiérarchie du SPIP a à transmettre aux travailleurs sociaux et dans la vigilance à apporter auprès du comportement des travailleurs sociaux, qui peuvent notamment en établissement être coincés dans des, on va appeler ça, des échanges de bons procédés qui font que pour pouvoir travailler convenablement, ils vont accepter des tâches qui ne sont pas les leurs et c'est un petit peu un casse-tête en fait. Je pense que petit à petit c'est quelque chose que le SPIP arrivera à mettre en place. On peut décréter une autonomie mais de là à ce qu'elle soit effective, il faut forcément du temps. Il faut aussi le temps que ce soit accepté par les autres aussi, reconnu par les autres et que chacun y trouve quelque chose de positif sinon ça ne peut pas fonctionner. Il y a encore du travail »

(DSPIP)

« Dans les établissements pénitentiaires, il y avait à l'époque les services sociaux éducatifs. Qui était le chef de ces services ? Le chef d'établissement. Quand donc a créé les spip, on a frustré beaucoup de monde autour de nous : d'un seul coup, les japs perdaient leurs travailleurs sociaux, les chefs d'établissements leurs CIP. Ça a été une grande tristesse pour eux. Ils ne s'en sont jamais remis et quand ils peuvent nous faire un petit croche patte, ils n'y manquent pas. Aujourd'hui, notre difficulté c'est de défendre notre bout de gras pour dire « On existe », « On a notre hiérarchie, notre organisation, ça ne vous plaît pas, c'est bien dommage mais c'est comme ça ».

(DSPIP)

La hiérarchie des SPIP cherche donc aussi à « protéger » l'autonomie de ses personnels par rapport aux équipes de direction des maisons d'arrêt. Mais ce positionnement a des effets limités car ces dernières maîtrisent le fonctionnement à l'intérieur de leur établissement. En tous cas, elles le revendiquent. Les DSPIP sont éloignés, ils ne participent pas directement à la vie de l'établissement. De plus, comme les directions ont parfaitement intégré les enjeux autour de l'animation socio-culturelle des prisons qui, d'après les textes, fait partie des missions des CIP, comme aussi elles savent l'importance, pour la bonne tenue de la détention, de la gestion des diverses mesures de sortie provisoire –permissions- ou définitive –LC, aménagements autres-, elles ne peuvent pas se permettre de laisser les CIP gérer de manière autonome tout ce qui relève de leurs attributions. Le fait que les directeurs se piquent de prendre en compte « l'humain », les problèmes des détenus, renforce leur volonté de mieux encadrer le travail des CIP. Contrairement à une époque où ces derniers pouvaient être quelque peu marginalisés dans une prison avant tout préoccupée par la sécurité, les CIP sont reconnus car leurs missions sont partie intégrante du dispositif global de gestion de la détention. Mais de ce fait, leurs activités sont examinées plus attentivement par les équipes de direction.

De l'avis général, les CIP qui exercent en milieu fermé sont « pris » par ces nécessités propres à l'univers carcéral qui fait qu'ils sont happés par les demandes internes. Dans ce cadre, les demandes d'une hiérarchie éloignée comptent peu. Un DSPIP nous cite le cas d'un CIP assez récemment arrivé à la maison d'arrêt :

« Bizarrement, il s'est complètement adapté à la demande de la maison d'arrêt plus qu'à la mienne, on est un peu dans ce paradoxe-là. En même temps, il se plaint de l'emprise du directeur de la MA sur lui mais en même temps il adhère (...) Le côté pénitentiaire est très englobant. Vous êtes à la maison d'arrêt donc

vous êtes de la maison d'arrêt forcément, même si vous êtes du Spip, et les travailleurs sociaux sont complètement là-dedans. Par exemple, il y a un surveillant qui vient le voir « Ben ce serait bien que tu ailles voir machin », ils vont obéir à cette injonction presque amicale. « C'est un collègue qui demande donc il faut que j'y aille ». Si moi je demande « Vous êtes allé voir M. Machin ? », on me répond « Mais j'ai pas le temps. C'est ça la difficulté aujourd'hui, de faire rentrer dans les têtes, qu'ils font partie d'un service. (...) Ils ont beaucoup de mal à accepter ce principe-là et c'est compliqué. Ça c'est vraiment aujourd'hui notre enjeu, véritablement plus que de faire passer le message auprès des institutionnels, c'est le faire passer à l'interne.»

(DSPIP)

Un problème récurrent touche aux aménagements de peine. Les directeurs de maison d'arrêt sont tous demandeurs d'un développement de tout ce qui peut les aider à faire baisser le nombre de personnes incarcérées hébergées chez eux. La pression qui s'exerce sur les CIP qui sont un rouage essentiel de ces politiques de désencombrement, tant en milieu ouvert, pour les aménagements *ab initio*, qu'en milieu fermé. Le DSPIP a beau être d'accord avec ces politiques, il peine à mobiliser les moyens pour les développer plus qu'il ne le fait aujourd'hui. Chargé de mettre en pratique les décisions des autres, et de les préparer, le SPIP se voit souvent critiqué car on le juge en partie responsable des manques constatés :

« Quand il faut faire un aménagement de peine, le directeur de la prison va nous dire « Ben ça n'avance pas vite ». Voilà ce à quoi on est confronté. On doit dire à nos partenaires institutionnels que nous on a des missions propres, développer les aménagements de peines, préparer la sortie, mais qu'au delà de ça, ça devient très compliqué. Leurs demandes, on les entend, si on peut les faire on les fera. Mais si on ne peut pas, on ne les fera pas. Le message est très difficile à passer aujourd'hui de manière institutionnelle, donc on essaye de le faire passer. (...) Le cadre du SPIP qui est en charge de la prison, ce cadre-là, se sentait plus aux ordres du directeur de la maison d'arrêt qu'aux miens. Je ne lui en veux pas mais à un moment il faut savoir qui est son patron, son patron c'est moi, c'est pas le directeur, même si dans son langage à lui il me dit « le patron » en parlant du directeur. »

(DSPIP)

Il est ainsi extrêmement difficile pour un DSPIP de s'imposer en milieu fermé. Il ne peut même pas s'appuyer sur leur autorité de tutelle qu'est la DAP ou ses DISP. D'une part parce qu'un chef d'établissement garde en interne plus de prestige que lui et surtout parce qu'il est responsable de la tenue de sa prison. D'autre part, la DAP et les directions de maison d'arrêt partagent un même objectif : faire baisser le nombre de détenus hébergés. Et c'est aussi l'objectif officiel du DSPIP. Donc, tout ce qui y fait obstacle est rédhibitoire. Invoquer les manques d'effectifs ne constitue pas un argument suffisant.

Bien entendu, les relations DSPIP-CIP comportent bien d'autres dimensions, notamment en ce qui concerne les rapports hiérarchiques. Notre propos n'est pas de nier toute autorité des directions des SPIP. Simplement, pour ce qui relève de l'interaction SPIP-services judiciaires, on constate une

faiblesse structurelle des DSPIP.

Le parquet : un allié pour les DSPIP ?

Les derniers textes de loi qui concernent l'application et l'exécution des peines vont tous dans le sens d'un renforcement des pouvoirs du DSPIP et du parquet. La loi pénitentiaire de 2009 n'échappe pas à ce constat. Certains JAP sont inquiets de ce qu'ils considèrent comme une évolution inéluctable :

« Ce qui se dessine avec la loi pénitentiaire, c'est une augmentation des prérogatives des DSPIP pour les aménagements de peine, avec un interlocuteur naturel, le parquet. Avec un JAP qui ne serait que le juge de l'incident, et donc un JAP qui ne serait que le juge qui intervient à la marge. A mon avis, c'est une tendance lourde, irrésistible, comme le montre le rôle primordial du parquet dans le PE fin de peine. La majorité présidentielle veut que le rôle du parquet s'étende à l'AP. C'est une mécanique assurée. On veut un corps judiciaire non indépendant, qui empiète sur le juridictionnel pour assurer la maîtrise sur toute la chaîne judiciaire. »

(JAP)

Pourtant, à la lumière des observations *in vivo*, on peut se rendre compte que loin d'être acquis, ces pouvoirs font l'objet de luttes feutrées qui laissent encore les JAP au centre du dispositif. Face à cela, quelles sont les relations qui se construisent entre le DSPIP et le parquet ? Ici encore, il est difficile de répondre de manière simple et univoque pour l'ensemble des cas, car les configurations relevées sont extrêmement variables d'un TGI à l'autre. D'une manière générale, les parquets attendent des SPIP qu'ils leur apportent des capacités de traitement en termes d'aménagement de peines, avec toutes les garanties suffisantes afin d'éviter les mauvaises surprises de la part des condamnés qui sont concernés. Le parquet est donc demandeur de davantage de prestations de la part des SPIP, souvent uniquement dans l'urgence et le contrôle.

*« C'est la nouveauté pour nous. C'est une question de moyens. Pour le bracelet, il faut un domicile, il faut un téléphone. Il y a un rôle important du SPIP à jouer là-dessus. C'est la difficulté entre les textes (qui voudraient davantage d'aménagements de peine prononcés *ad initio*) et le côté pratique des choses. Car un bracelet, ça nécessite des vérifications pour voir si c'est faisable et ça, au moment des CI, on n'a pas les moyens de le faire. Mais on va s'orienter vers ça. Les SPIP doivent nous fournir une information (y compris en cas de comparution immédiate). Ils doivent « aller au domicile ». Il doit y avoir une étude plus approfondie qu'actuellement par le SPIP... ou par l'Association de Contrôle Judiciaire, mais elle ne pourra pas faire des choses aussi pointues que le SPIP. Le SPIP connaît les textes, et il connaît les gars. Ils ont les dossiers. Ils savent ce qu'il faut contrôler. »*

(Procureur)

Or, c'est justement là une difficulté essentielle puisque les SPIP peinent à trouver les moyens en personnels nécessaires pour suivre les dossiers de façon acceptable pour les services du parquet. Il en résulte des tensions structurelles qui ne sont pas systématiques mais qui sont latentes dans la plupart des sites. De plus, les SPIP ne sont pas prêts à s'affranchir de la tutelle des JAP pour passer sous la tutelle des parquets.

Certains parquetiers suggèrent alors de confier le suivi des aménagements de peine au secteur privé, c'est-à-dire aux associations qui travaillent déjà dans le secteur pénal. Ils évoquent aussi des délégués du procureur. Ces recours n'étant pas permis, on observe certaines tentatives pour assurer un meilleur contrôle sur le travail fait par les CIP. Mais les CIP comme leurs directions sont peu enclins à se placer sous le regard direct du parquet.

Dans l'une des grandes juridictions de notre échantillon, un conflit ouvert oppose le parquet et son service de l'exécution et les JAP au sujet des CIP et des garanties que celui-ci peut apporter. Au moment de notre visite, le responsable du service en question cherchait à obtenir directement des rapports de suivi des mesures d'aménagement par les CIP.

« Globalement, le parquet se plaint du laxisme des JAP. Il y a quelques suspicions. Ils trouvent qu'eux, au parquet, sont mis de côté. Ils donnent leur accord dans les procédures d'aménagement. Mais après, quand il y a un incident, ils disent que les JAP ne les informent pas. Il y a eu une tentative de putsch. Le parquet a essayé de nous demander des rapports sur les détenus et les PPSMJ en MO. On a répondu 1 fois, 2 fois. Ensuite, on a refusé. On leur a dit d'aller voir le JAP, car il y a des procédures. En plus, des incidents, il y en a pléthore. Des petits. Des gros. Avec ou sans rappel par le JAP. Le parquet veut être informé. Mais pour nous, c'est trop. »

(DSPIP)

« Au parquet, ils ont accès à APPI, et ils s'en servent. Ils ont tendance à demander directement des rapports au SPIP. On a bataillé pendant un an. Maintenant, ils nous les demandent à nous. (...) On a un parquet très interventionniste, tant dans l'exécution que dans l'application des peines. Ils cherchent à nous contrôler plus nous que les condamnés ».

(JAP)

Cette demande insistante du parquet a débouché sur une alliance *de facto* entre les JAP et le DSPIP qui voyait avec inquiétude se multiplier les demandes de rapports pour le parquet, avec un mouvement de mauvaise humeur des CIP. La multiplication des demandes des magistrats les agaçait. L'affrontement, certes feutré, a entraîné la rédaction d'un protocole : toute demande du parquet doit passer par l'intermédiaire des JAP. Le parquet est très désappointé de ce positionnement du DSPIP :

« J'aimerais travailler directement avec les CIP : ce serait un gain de temps. C'est pourquoi ce positionnement de refus du DSPIP soutenu par les JAP... Il y a un protocole : je demande au JAP qui

demande au CIP. Cette protocolisation, c'est clairement un positionnement du DSPIP soutenu par les JAP. Toutes les demandes concernant les rapports sur les mesures en cours doivent passer par eux. Je n'approuve pas cela : c'est une perte de temps. »

(Vice procureur, service de l'exécution)

Cet exemple n'est pas illustratif de la situation de tous les TGI. A l'inverse, nous avons pu observer des sites où le rapprochement entre DSPIP et parquet est indéniable. Néanmoins, et c'est en cela que le présent exemple est riche d'enseignements, dès que le parquet quitte le champ de l'échange et de la négociation avec le SPIP, pour aller vers des exigences et vers un début de contrôle de l'activité des CIP, ceux-ci ont tendance à se placer sous l'aile protectrice des JAP. Beaucoup d'entre eux préfèrent dépendre d'un juge indépendant qui, nous le verrons, les aide à maintenir leur propre indépendance, plutôt qu'à l'autorité encadrée du parquet. Celle-ci est souvent vécue comme davantage de contraintes et d'automatisation des procédures.

Cela ne signifie d'ailleurs pas que la proximité des CIP avec le JAP sort très renforcée de cette mise à distance du parquet. S'ils parviennent grâce au juge à écarter la menace d'un contrôle renforcé des services de l'exécution, ils ne s'en remettent pas totalement au JAP.

2- La relation CIP-JAP : interdépendance et indépendance

La relation entre le(s) JAP et les travailleurs sociaux de la pénitentiaire a toujours été très complexe parce que s'y mêlent des contradictions propres à la confrontation des deux professions interdépendantes mais aux objectifs qui ne sont pas totalement convergents. Chacun des groupes d'acteurs insiste sur les savoirs propres, les responsabilités dont il doit faire preuve, et le champ d'action qui est le sien, mais aussi sur les attentes, parfois contradictoires, qu'il a envers l'autre. Déjà, lorsque les personnels des CPAL étaient placés sous l'autorité des JAP, les échanges étaient parfois emprunts de méfiance. L'arrivée d'une hiérarchie à la tête des CIP a rendu les jeux encore plus complexes. Soumis à une double autorité, judiciaire et administrative, rarement en accord entre elles, les personnels des SPIP jouent parfois l'une contre l'autre. En milieu fermé s'y ajoute le rôle

prééminent du directeur d'établissement.

Pour simplifier un panorama très varié, on retiendra quelques figures idéales-typiques des CIP. D'une manière générale, les interlocuteurs extérieurs comme les DSPIP distinguent deux grandes catégories. D'une part, il reste un certain nombre de CIP qui conservent un esprit plutôt « travailleur social », qui revendiquent en tous cas cette étiquette et qui sont attachés à une conception très « relationnelle » de leur métier. Pour la plupart d'entre eux rétifs à la hiérarchie de la DAP, ils se placent toujours dans une défense de leur autonomie professionnelle. A l'autre extrême, des CIP, en général plus jeunes, davantage issus des cursus de droit, récusent cette même étiquette et ne rechignent pas à utiliser la sanction et la menace. *A priori*, ils adhèrent davantage aux orientations initiées par la DAP. Ils se veulent plus des accompagnateurs de la réinsertion et insistent sur le travail qui doit être fait par le condamné. Ces CIP refusent de se substituer à la personne suivie et considèrent que leur rôle est davantage de mettre en lien celle-ci avec les partenaires. Entre ces deux modèles, toute une série de comportements, empruntant à l'une ou à l'autre, se font jour en fonction des aspirations personnelles des CIP, des cas rencontrés, mais aussi du contexte organisationnel local.

« Parmi les CIP, il y a différentes écoles. Il y a les CIP qui ne sont là que pour le contrôle et les CIP qui ne sont que dans la réinsertion et l'assistance. On a toujours les deux modèles dans les services. La majorité gravite entre les deux. Il y a des CIP, quand la personne convoquée a cinq minutes de retard, ne la reçoit pas, pour lui apprendre les règles et lui montrer son autorité. Le gars ensuite ne veut plus de ce CIP. Et il y a d'autres CIP, quand un TIG est converti en jours-amende refusent d'appliquer parce que le gars n'a pas d'argent. Il occulte le délit. Tout ça cohabite. »

(JAP)

D'autres oppositions marquent des frontières en interne, notamment entre milieu ouvert et milieu fermé, parce que les problématiques sont assez différentes dans les deux cas. Avec les aménagements de peine, on peut même dire que l'on assiste à un transfert de charge : toutes les personnes qui bénéficient d'un aménagement ne relèvent plus du milieu fermé et sont suivies par le milieu ouvert. D'où des tensions structurelles. Ces visions divergentes en interne ne sont pas récentes, puisque des observations déjà anciennes⁴⁸ ont montré qu'il y a déjà plus de dix ans, de telles oppositions marquaient déjà les SPIP. Le plus surprenant est plutôt leur pérennité si longtemps après la réforme des services sociaux de la pénitencier.

⁴⁸ A Chauvenet et alii, *Contraintes et possibles : les pratiques d'exécution des mesures en milieu ouvert*, GIP- CSO-CEMS-Acadie, décembre 1999.

Les CIP : quelle stratégie vis-à-vis du JAP ?

Quel que soit leur profil, « social » ou plus « contrôleur », les CIP partagent cependant quelques traits particulièrement intéressants eu égard à la problématique qui nous intéresse ici. En premier lieu, la surcharge de travail et ses conséquences sur le suivi des condamnés, que ce soit en milieu ouvert ou en milieu fermé, est une préoccupation largement prédominante au sein des services. La crainte est grande de ne pouvoir assurer un suivi, soit parce que le travail social, faute d'accompagnement suffisant, perd de sa pertinence, soit parce que –vision plus sécuritaire- l'impossibilité d'un contrôle contraignant rend illusoire son efficacité. Le deuxième souci récurrent parmi les CIP est la « bonne distance » par rapport aux JAP. L'éloignement géographique a certes rendu moins aisé pour le JAP les interactions informelles dans les couloirs, ou les déplacements des uns dans les bureaux des autres. La présence d'une hiérarchie dans les SPIP a érigé une autre barrière, permettant aux CIP de se retrancher derrière les exigences administratives et les règles de service pour opposer certains refus aux juges. Mais nous avons souligné que malgré tout, les liens directs perduraient entre CIP et JAP, ce que confirment tous les acteurs.

Les CIP ont besoin de contacts avec les JAP, à la fois parce que ce sont ces derniers qui décident des mesures à mettre en œuvre et parce que, lorsqu'un suivi se passe mal, c'est le JAP qui va déclencher les sanctions. De plus, ce dernier a la faculté d'exiger un certain nombre de comptes-rendus s'il estime qu'un contrôle ne se déroule pas selon les modalités attendues. Le pouvoir qu'il détient en droit et dans les faits l'amène parfois à outrepasser ses compétences, selon les CIP, et à abuser de son autorité pour demander des choses qui ne sont pas du ressort de ceux-ci.

« D'un autre côté, il y a le risque que le juge nous demande des choses... On se dit des fois que là, on sort de notre compétence. Par exemple, Mr untel à un problème, « vous direz à l'intéressé que... » On est utilisé comme des greffiers, ou comme un OPJ, sauf que ça n'a pas de validité. Ça peut être tentant parce que ça raccourcit la communication, sauf que nous... De temps en temps, je crois que certains magistrats nous prennent comme leur porte-parole ou leur greffe élargit. Ce n'est pas notre rôle. »

(CIP)

« Par exemple, si un détenu a une PS⁴⁹ pour un rendez-vous, une PS hors CAP, la JAP veut une escorte policière et ce n'est pas toujours possible, il arrive que la JAP nous demande de l'emmener, mais c'est pas notre boulot. Certains le font encore, mais il ne faut pas rentrer là-dedans. Ça arrive les demandes comme ça, hors champ, mais de moins en moins. Ça fonctionne plus normalement depuis que les chefs vont aux CAP et depuis la nouvelle MA, aussi parce qu'on est une équipe. »

(CIP- milieu fermé)

⁴⁹

Permission de sortie

Quand le CIP estime que le JAP abuse, les chefs de SPIP sont mobilisés afin d'«encadrer» la demande de sa part. Par exemple, un nombre de rapports maximal est défini pour les cas où il n'y a pas d'incident. Toute demande supplémentaire est considérée comme une perte de temps inutile vu la surcharge de travail. Les inquiétudes des JAP sur tel ou tel dossier passent alors par pertes et profits, ce que ces derniers acceptent mal :

« Nous on a communiqué avec les juges, on leur a transmis ce document (limitant le nombre de rapports) mais elles l'ont totalement ignoré. Elles continuent à jouer, parce qu'il n'y a pas d'autres termes... Elles m'abreuyaient de fax "Bien vouloir me faire le rapport sur monsieur machin », que je classais gentiment dans un dossier. Je regardais quand même parce que je ne suis pas totalement inconséquent. »

(Chef service, DSPIP)

La formalisation, à une plus grande échelle, de ces normes, a débouché dans la plupart des SPIP sur le classement des dossiers de milieu ouvert en trois catégories : *suivi intensif* pour les cas les plus difficiles, avec des rencontres régulières et fréquentes avec le CIP ; *suivi espacé*, catégorie intermédiaire ; et *suivi administratif*, le plus léger, au cours duquel si tout se passe bien, le CIP ne verra la personne qu'au début et éventuellement à la fin de sa mesure. La décision d'affectation dans l'une ou l'autre des catégories relève de la hiérarchie des SPIP et peut ne pas convenir au JAP. Dès lors, celui-ci, s'il cherche davantage de garanties, tentera de multiplier les demandes afin de compenser les manques d'un type de suivi jugé insuffisant. La relation CIP-JAP oscille donc entre négociation autour de l'application de ces normes et arrangements officieux et directs entre les deux acteurs. Mais ce « couple » n'est pas le seul à jouer de l'officieux. Les DSPIP aussi ne respectent pas toujours les accords, renforçant la défiance du JAP.

« Ce n'est pas le JAP qui décide de l'orientation entre les différents niveaux de suivi. C'est une commission avec un cadre, un CIP et la psychologue. Pour le suivi administratif, les JAP n'ont pas voulu lâcher. Ils ont demandé que pour le passage en « administratif », on leur propose et qu'on ne leur impose pas. On a travaillé là avec les magistrats pour assouplir leur position et les convaincre qu'on puisse être libre, nous au SPIP, par rapport au suivi administratif. Ils n'ont pas accepté. Alors on le fait de manière occulte. On n'a pas le choix, on a des problèmes d'effectifs et de flux de dossiers à traiter. »

(DSPIP)

Dans le face-à-face avec le JAP, la notion de service et la hiérarchie sont donc utilisées comme des protections par les travailleurs sociaux. Elles permettent aux CIP de refuser des demandes en évitant les conflits avec le JAP qui leur adresse des requêtes qu'ils estiment hors de leur champ de compétence. Le DSPIP et ses adjoints retrouvent là une place, en évitant les sollicitations trop importantes de leurs personnels par les JAP. Partout s'imposent des règles négociées entre DSPIP et JAP afin de limiter l'accès considéré comme abusif aux CIP. Ces derniers tirent alors parti de ces

règles. S'ils veulent refuser un travail supplémentaire, ils invoqueront celles-ci et renverront le JAP vers leur hiérarchie. Si, au contraire, ils acceptent certaines demandes, ils feront comprendre au JAP qu'il s'agit là d'une faveur de leur part, et agiront informellement. Dans les deux cas, ils tirent parti de la situation pour maintenir de bons échanges avec le JAP.

« Après les décisions d'aménagement de peines, il y a la gestion quotidienne de toutes ces mesures c'est-à-dire leur suivi. Les relations sont alors avec les conseillers d'insertion et de probation, c'est-à-dire le SPIP en général et la direction du SPIP ; on a des relations JAP-CIP assez directes, il y a un système de hiérarchie qui est respectée mais heu... les CIP nous font des rapports sur le déroulement de la mesure et puis on est en contact direct avec eux sur les incidents. »

(Juge de l'application des peines)

« Il peut y avoir cet aspect court-circuitage de la hiérarchie qui est peut être... un petit délice, mais bon... des fois ce n'est pas le fonctionnement idéal, si on pense que la hiérarchie à une utilité. » (CIP)

Globalement, le CIP cherche à maintenir ces relations directes et de confiance avec le ou les JAP qui sont responsables des dossiers qu'il gère, afin de prévoir ses attentes et d'assurer un suivi sans soubresauts. Son objectif essentiel est d'éviter les problèmes marquants qui pourraient déboucher sur une situation de crise. Certes, les personnes suivies génèrent elles-mêmes un certain nombre de difficultés, en ne respectant pas les obligations auxquelles elles sont soumises. Le CIP est justement en charge de ce contrôle. Mais il est nécessaire que ces manquements n'apparaissent pas comme « couverts » par lui ou comme le résultat de sa négligence. Pour cela, il lui est nécessaire d'anticiper les demandes du JAP et de bien montrer que s'il y a dérive, elle n'est pas de son fait. Dès lors, une bonne connaissance du magistrat est essentielle. Malgré l'éloignement géographique, les contacts se maintiennent :

« Ce qui est bien avec les JAP, c'est qu'on s'est connu au palais quand on y était encore, donc on se connaît physiquement, on se connaît bien. Ça fait un an et demi qu'on a déménagé. C'étaient les mêmes JAP déjà. (...) Sinon, avec les JAP c'est des mails ou des téléphones. Mais maintenant, on se connaît, les JAP, on sait comment elles vont réagir, s'il faut les appeler, leur envoyer un fax en plus. On connaît leur fonctionnement. »

(CIP)

« Jusqu'il y a deux ans, il y avait un JAP et nous partagions le même le lieu, notamment le même photocopieur, ah ah. Ça crée des liens, on se croise dans le couloir. Il y avait beaucoup de communication informelle et orale. Maintenant, ça se fait, voilà... par écrit, de plus en plus via APPI. Mais j'ai l'impression que le besoin d'échange informel se reporte sur la messagerie internet. Si on veut dire un truc, quelque chose qu'on ne mettrait pas dans un truc qui pourrait être lu après par on ne sait qui, avec un accès national. »

(CIP)

Dans ce contexte, le pire pour les CIP est de travailler avec un JAP imprévisible, qui change fréquemment d'orientation ou de politique. Il est alors impossible de prévoir quelles seront ses

exigences :

« Notre problème, c'est l'absence de politique des JAP. Il n'y a aucune cohérence chez Mme B. Elle peut refuser d'audier une SL mais finir par accepter un PSE avec des horaires élargis. »

(CIP Milieu fermé)

Dans les échanges, si l'informel et les contacts oraux existent, l'écrit reste très important, à la fois parce qu'il est officiellement requis, parce qu'il permet pour la majorité des dossiers d'éviter les discussions qui n'apportent rien, et parce qu'il renforce la prévisibilité du magistrat en le contraignant à coucher par écrit ses demandes. La hiérarchie évidemment insiste sur cette nécessité de l'écrit, qui lui offre l'opportunité de se réintroduire dans le jeu :

« Et j'aime bien les échanges écrits avec les autorités judiciaires, un parce que c'est tracé, on sait ce qu'on a fait à quel moment, deux parce que les magistrats répondent par écrit, on connaît les consignes et trois parce que l'ensemble des CIP peuvent être amenés à travailler sur les mesures donc mon agent de permanence de demain, s'il a un dossier d'aujourd'hui, il saura ce qui s'est dit à quel moment. »

(DSPIP)

Pour le CIP, passer par l'écrit lui assure une protection, surtout lorsque se présente un suivi difficile ou risqué. En cas de problème, il peut prouver que la personne est suivie ou que le suivi est fait dans les règles. Il s'agit alors de se prémunir de reproches ultérieurs éventuels, et là aussi la hiérarchie est appelée à la rescousse, car elle a une copie des rapports transmis et elle valide les dossiers envoyés aux JAP :

« APPI, c'est une sécurité pour nous, quand il y a un rapport d'incident à faire – exemple, vendredi j'ai un PL sur un chantier de réinsertion, il n'a pas été au travail mardi, j'ai fait un rapport dans APPI, je l'ai découvert en faisant le bilan sur le chantier, le chef a envoyé un APPI, ça nous couvre, au mois, s'il se passe quelque chose, on est couvert, on l'a signalé. »

(CIP)

Les CIP jouent donc sur les différents niveaux de communication dont ils disposent. Lorsqu'ils veulent « officialiser » les informations, ils utilisent les voies formelles, et notamment le logiciel APPI. Dans ce cas, la hiérarchie est dans la boucle. Quand ils en ont besoin, ils contactent directement les JAP par téléphone ou par e mail. C'est notamment ce qu'ils font pour transmettre des éléments particuliers, qu'ils ne veulent pas voir figurer dans un rapport officiel :

« Si on veut dire un truc, quelque chose qu'on ne mettrait pas dans un truc qui pourrait être lu après par on ne sait qui, avec un accès national. Quelque chose avec plus la part de subjectivité. »

(CIP)

Le logiciel officiel APPI est parfois mal supporté par les CIP parce que les DSPIP ou les CSIP peuvent par son intermédiaire envoyer des remarques sur les rapports rendu par le CIP, sans que celui-ci ne puisse pas répondre par le même vecteur. Les CIP n'apprécient pas ce mode de fonctionnement qui leur échappe, et génère de lui-même des réactions hors APPI :

« Il y a une case prévue pour les observations de nos supérieurs hiérarchiques, mais on ne peut pas répondre par APPI. Je reçois une alerte d'observation, je la lis et je ne peux pas répondre, donc je réponds par mail, donc il n'y a pas de trace de la réponse. »
(CIP)

Par ailleurs, la validation des rapports par un supérieur hiérarchique peut prendre du temps. Les CIP évitent donc de passer par le logiciel lorsqu'il s'agit de rapport d'incident ou s'ils estiment qu'il y a urgence. Le plus fréquent est le déclenchement d'alarme par les détenus PSE. Dans ces cas là, les CIP passent par le mail ou le téléphone. En particulier, vu la fréquence de ces incidents, les CIP qui gèrent les aménagements ont un rapport privilégié avec le JAP responsable des aménagements : le contact est fréquent, et informel. Les JAP apprécient ces échanges directs, hors hiérarchie, et font leur possible pour se tenir disponible quand les CIP les sollicitent :

« Moi je les avise de mes indisponibilités et ils savent quand me joindre. Je leur ai toujours dit qu'ils pouvaient compter sur moi, s'ils ont une situation urgente. Ils savent, je pense, que je suis disponible. Parce que sur ces mesures, on ne peut pas laisser le temps couler, sur les PSE ou les SL. Sur les alarmes, les difficultés. »

(Juge de l'application des peines)

« Avec les CIP, ils envoient un mail et quand c'est vraiment urgent ou qu'ils n'ont pas de réponse dans la journée de ma part, ils téléphonent. Je leur ai toujours dis. C'est avec les trois personnes, on a des relations régulières. Ils téléphonent. Je fais pareil.

Pour les incidents, ils passent par mail. Par APPI, il faut que les rapports soient validés par le chef de service, et la validation n'est pas toujours instantanée, donc ils passent par mail. Je me suis rendue compte qu'il y a parfois des décalages liés à leur organisation – que je ne mets pas en cause. Mais un décalage entre le rapport et la validation. Moi, s'il y a un incident grave, ça ne peut pas attendre huit jours, ça doit être instantané. »

(Juge de l'application des peines)

Dans ce jeu complexe, un équilibre s'établit entre les exigences des JAP qui cherchent des garanties car ils sont responsables des personnes placées sous leur responsabilité et les capacités d'exécution des CIP qui se voient entraînés à traiter de plus en plus de dossiers et qui veulent éviter que leur propre responsabilité soit mise en cause. Il en résulte des situations où des relations de confiance s'établissent et où JAP et CIP conviennent ensemble des modalités de suivi propres en fonction de chaque dossier, mais aussi d'autres configurations où les CIP se cantonnent à un comportement bureaucratique qui leur permet de s'abriter derrière les règles en vigueur et les ordres de la hiérarchie. Tout le souci est d'éviter le cas dramatique qui montrera les failles du suivi et enclenchera des phénomènes de recherche de responsabilité. Face aux flux d'affaires qu'ils ont à prendre en compte, les différents acteurs en sont souvent réduits à faire des choix d'investissement dans les dossiers, choix plus ou moins fondés sur des critères de professionnalité. Il en résulte des suivis concrets très variables et que les différentes personnes qui doivent contrôler le travail des CIP ont du mal à visualiser. Ainsi s'explique le désir de l'AP de recourir à un savoir d'ordre criminologique ou à des expertises plus « normées » offrant à son avis un plus grand nombre de garanties. L'application de

normes devrait permettre un contrôle plus facile. En fonction des « cases » dans lesquelles seraient placés les condamnés suite à ces expertises, le suivi serait organisé différemment. Mais le lien entre ces connaissances et les incidents ou accidents qui peuvent arriver lors du suivi ne sont pas établis. Il n'est pas prouvé, de l'aveu même des différents acteurs intervenants, que le recours à de telles méthodes fera baisser le niveau de risques encouru par la société. En tous cas, il est certain qu'elles ne mèneront pas au risque zéro tel que le poursuivent une partie de l'opinion publique et de la classe politique. Pour beaucoup de nos interlocuteurs, ce serait un retour à d'anciennes méthodes, plus sociales, avec un encadrement plus serré des gens, qui offrirait le plus de garanties. Là aussi, rien n'est prouvé. De toutes façons, les SPIP n'ont absolument pas les moyens de retourner à un tel suivi, vu le flux de dossiers.

On se trouve donc là face à un nouveau paradoxe généré par des politiques publiques d'essence contradictoire. A force de vouloir faire suivre un nombre croissant de gens par les services judiciaires et pénitentiaires, à force d'exiger toujours plus de garanties qui conduisent à accroître sans cesse le nombre de personnes placées dans des mesures de contrôle, on noie littéralement les services sociaux de la pénitencière qui sont bien en peine pour répondre et qui par contrecoup se contentent pour de nombreux dossiers d'un traitement *a minima*. Les personnes à risques sont de ce fait moins bien suivies, car, mêlées à une masse croissante d'individus plus ou moins dangereux, elles sont moins repérables et moins intensément encadrées. Le résultat de tout cela est un penchant naturel à éviter de faire sortir les personnes à problèmes, avec des choix parfois clairs et d'autres aléatoires. Volontairement ou non, la politique des SPIP ne garantit pas le développement massif des aménagements de peine. En offrant un suivi toujours restreint et « administratif » en raison de son encombrement, le SPIP n'apporte pas de garanties suffisantes aux JAP qui aimeraient au moins pouvoir maîtriser le type de suivi. D'où le faible investissement de beaucoup de magistrats dans les politiques d'aménagements.

Les CIP contre les JAP trop souples

Il existe aussi d'autres JAP qui acceptent plus volontiers de prendre des risques et qui, par conviction ou après réflexion sur les coûts et avantages des politiques répressives, s'engagent dans des politiques d'aménagement plus dynamiques. Ce sont souvent les mêmes qui vont également adopter une attitude plus souple dans le suivi des mesures. Ce positionnement devrait ravir les CIP puisqu'ils sont chargés de développer les aménagements et que la DAP dénonce depuis longtemps l'attitude

frileuse de la plupart de ces magistrats. C'est ainsi que les avancées législatives en faveur d'une application des peines de plus en plus gérée administrativement, et non plus judiciairement, sont défendues au nom d'une lutte contre les réticences des juges à s'engager dans une politique dynamique en ce domaine.

Là encore, les observations de terrain nous donnent un aperçu beaucoup plus contrasté. Bien entendu, de nombreux CIP se sont mobilisés pour les aménagements, comme en témoigne leur accroissement visible dans les statistiques de la DAP. Ce mouvement général cache toutefois des disparités. Ainsi, sur certains ressorts, ce sont les JAP qui se battent pour imposer des aménagements à des CIP peu enthousiastes.

« Ici, on a des JAP très interventionnistes, très mobilisés sur les aménagements de peine. Il faut suivre. »

(DSPIP)

« On a vu que les CIP en milieu fermé connaissaient mal les PSE. Eux, ils ne voyaient que les semi-liberté. Nous, on a poussé à développer le PSE. Les JAP du milieu fermé ont fait des réunions avec leurs CIP.

C'est le paradoxe, la DAP croit que les JAP sont contre les aménagements, mais il y a aussi des CIP qui sont contre les aménagements de peine. Ils sont plus dans une logique de réinsertion. Pour eux, un aménagement, « ça se mérite », « ça ne va pas de soi ». Ils refusent la règle de l'aménagement de peine systématique. Ils disent : « Il ne faut pas qu'il ressorte déjà, il faut qu'il aille en maison d'arrêt avant. Quand je leur ai présenté la loi pénitentiaire avec la possibilité d'aménager dès le premier jour de prison, il y a des CIP qui ont refusé d'appliquer ça, avec des arguments du genre « Quand on est condamné à la prison, ce n'est pas pour en sortir. » C'est amusant. Sur le PSE, c'est nous qui avons poussé. »

(Juge de l'application des peines)

Beaucoup de CIP sont partagés entre d'une part la pression administrative en faveur des aménagements, relayée par les DSPIP et les chefs d'établissement, et d'autre part les difficultés de la mise en œuvre concrète du suivi. Ces difficultés sont de deux ordres. En premier lieu, le manque de moyens ne permet pas un suivi idéal, ni même satisfaisant. Et plus le nombre de mesures augmente, moins les CIP ont l'impression de pouvoir maîtriser et contrôler l'évolution de la personne condamnée. En second lieu, l'évolution générale de la situation économique de la France bouleverse profondément les modes traditionnels « d'administration » des condamnés. Le retour à l'emploi représentait autrefois l'objectif essentiel de la politique de réinsertion. Aujourd'hui, face à la situation du marché du travail, une simple recherche d'emploi, voire une simple promesse de recherche, devient un but suffisant. Même avant son homologation par la loi pénitentiaire de 2009, des acteurs avaient lancé localement les aménagements de peine (AP) pour recherche d'emploi, et non plus pour assumer un emploi :

« En principe, il faut que la personne ait un projet et le présente pour bénéficier d'un AP. Mais ça, c'était avant. Par exemple la personne devait au moins avoir une promesse d'embauche. Aujourd'hui, on fait des AP-recherche d'emploi pour permettre aux gens non pas de travailler mais de chercher du travail. On fait ça parce que de moins en moins de détenus ont un job. Et ils veulent du temps pour en chercher. C'est bien compris par tous, même si ce n'est pas sans difficultés » (greffier JAP).

« Idéalement, on voudrait que tout AP s'inscrive dans un projet d'insertion, mais bon... Maintenant, on peut ne rien avoir et être quand même dehors. Alors que, à la base, on obtenait un AP uniquement si on avait un projet. Maintenant, on fait des AP même si les personnes n'ont pas de projet particulier »

(DSPIP).

Mais tous les acteurs judiciaires et pénitentiaires n'acceptent pas cet état de fait, estimant qu'il n'est pas concevable de laisser les gens sans un encadrement social suffisant. Néanmoins, il leur faut accepter cette situation.

« Certains CIP considèrent qu'ils ont un rôle social à jouer, mais ce n'est pas le cas ici. Pour en revenir aux sorties, on a inversé le principe et les dérogations. Avant, c'était : si la personne a un projet, il sort dehors. Maintenant, on sort même si on n'a pas de projet, avec l'exception du dangereux récidiviste. »

(Procureur)

Que ce soit pour les aménagements de peines ou bien pour les révocations des mesures de suivi plus classiques –SME-, la relation qu'entretient le CIP avec le condamné repose toujours sur un mélange, variable selon les agents, entre aide et menace de sanctions. Les travailleurs sociaux « à l'ancienne » ont tendance à privilégier la première option, alors que les plus « contrôleurs » axent leur action sur l'utilisation de la seconde. Dans ce cadre, ils doivent pouvoir recourir à un JAP ferme, voire répressif, afin que leurs menaces ne restent pas paroles en l'air et que leur parole reste crédible. De nombreux CIP se plaignent de juges qui ne sont pas assez « durs » selon eux, ce qui ruine leur propre stratégie. Par exemple, pour le bracelet, les CIP dans beaucoup d'endroits cherchent à être rigoureux et à sanctionner le non respect des obligations afin de montrer au condamné que celui-ci est étroitement surveillé même s'il n'est pas enfermé dans une cellule. Dès lors, lorsque le CIP envoie la personne qui n'a pas respecté le contrat se faire « remonter les bretelles » chez le juge et que celui-ci ne s'engage pas dans la sanction, le CIP voit son discours et son autorité remises en cause :

« D'un seul coup, les choses s'inversent et on a une réponse sociale du juge et là du coup ça désarçonne le CIP »

(CIP)

Parfois la non sanction s'accompagne même d'une critique du SPIP devant le condamné :

« On voit qu'il y a des JAP qui ont du mal à assumer leur fonction de JAP parce qu'ils ne vont pas révoquer quelqu'un (retour à la prison). C'est vrai que c'est pas la solution, c'est dommageable mais on l'a averti plusieurs fois, il est adulte il faut qu'il assume. Certains JAP vont dire « La personne a appelé le

SPIP et personne ne lui a répondu, personne ne l'a convoqué ». Là ça nous met en difficulté : c'est nous mettre dans une espèce de seringue où on est aux ordres du juge. Ça veut dire en gros ben « M. Untel travailleur social va devoir attendre le coup de fil M. Untel le condamné qui veuille bien l'appeler ».

(CIP)

A travers la gestion du client, et toujours en générant de l'incertitude pour le CIP, le JAP reprend la main sur les travailleurs sociaux du SPIP. Celui-ci est mis en porte-à-faux par les condamnés. Le JAP peut en profiter pour se réinvestir dans la gestion interne du service, sous prétexte d'organiser une médiation entre le SPIP et le condamné :

« Les condamnés, ils sont pas idiots, ils comprennent vite et se justifient au juge en disant qu'ils ont appelé le SPIP. Ok que le JAP dise au condamné « de répondre aux convocations du travailleur social qui va vous convoquer » mais c'est pas à lui de fixer la date et l'heure de la convocation, c'est au CIP, c'est notre job !!! »

(CIP)

On comprend dès lors les résistances « pour le principe » qu'adoptent certains CIP, même s'ils vont à l'encontre de la politique de la DAP. Il s'agit de préserver leur autonomie vis-à-vis du JAP. Cela se fait parfois aux dépens d'une politique d'aménagement plus dynamique. Le plus frappant est de constater que la plupart des CIP sont assez réticents à s'engager dans des politiques innovantes quand elles sont initiées par les JAP ou par les autres magistrats. Dans les pages précédentes ont été présentées quelques expériences visant à lutter contre le surpeuplement carcéral. On observe un réel manque d'enthousiasme des CIP à adhérer aux mouvements collectifs initiés par les magistrats pour accroître les aménagements afin d'y remédier. Ainsi, dans la juridiction où le parquetier responsable de l'exécution a, en collaboration avec le chef d'établissement et les JAP, mis en place un système de gestion destiné à lutter contre la surpopulation carcérale, les CIP sont très réservés, ce qui tranche avec l'enthousiasme mesuré mais réel des autres acteurs.

« Je ne me reconnais pas dans le mouvement autour de (parquetier chargé de l'exécution)... Il a découvert quelque chose pour lui, à titre personnel. Mais on ne l'a pas attendu pour faire de l'AP (aménagement de peine) notre priorité. Pour moi, ça n'a rien accéléré. C'était déjà le cas. En revanche, oui, ils ont créé leur réunion. »

(CIP)

« La démarche aménagement de peine était déjà engagée au moment du lancement de tout ça. Mais c'est vrai qu'elle s'est intensifiée et que les AP sont en augmentation »

(Autre CIP)

Selon les CIP et leur direction, le mouvement de concertation et les résultats qui en ressortent n'ont rien d'exceptionnel :

« Je considère que c'est un petit truc, en fait. On s'est juste mis autour d'une table et on a utilisé l'arsenal existant. On a commencé à réfléchir ensemble. C'est à la fois très important et en même temps c'est ce qui devrait se faire normalement partout (...). Donc en fait on n'a rien inventé. On a accepté de dire : on rajoute comme objectif de tenir compte de la population carcérale. En fait, on a élargi le filet de l'AP »

(DSPIP)

Sur cette juridiction comme sur d'autres, on trouve même des CIP qui vont jusqu'à défendre la prison et qui trouvent que c'est inutile de vouloir se mobiliser pour éviter à tout prix l'incarcération.

« Le problème, ce n'est pas la sanction. La sanction a du bon, elle peut permettre de démarrer un vrai travail, de poser un cadre. Le problème, c'est quelle sanction ? La prison peut être un moteur, pourquoi pas. Mais tout dépend de ce qu'on y a fait. C'est pareil pour les AP. Il faut donner du sens à une mesure, quelle qu'elle soit »
(CIP)

Outre le fait que le système mis en place sur ce site sollicite davantage les CIP, et de surcroît dans l'urgence puisqu'il leur faut parfois réagir très vite afin d'éviter que les plafonds d'incarcérations fixés soient atteints, ils sentent que le cœur de leur métier est touché. Qu'ils relèvent de la tendance sociale ou de la tendance « contrôle », ils voient que l'enjeu essentiel du groupe de travail est d'éviter l'incarcération, et pas forcément de s'engager dans une logique d'insertion. Finalement les CIP ne seraient plus que des instruments de gestion des flux, et plus des agents d'insertion :

« Ça n'a pas toujours fait plaisir aux travailleurs sociaux cette histoire et cette nouvelle tendance qu'on prenait. On met la barre très haut. On a élargi le filet des AP, en particulier pour les courtes peines, moins de 3 mois. On fait de l'assignation à domicile, en fait on enlève le barreau de la détention. Ça ne me choque pas, même si dans les faits, y'a pas beaucoup d'insertion. En fait, on fait un peu comme les anciennes grâces présidentielles »
(DSPIP)

Le responsable de l'exécution des peines au parquet semble reconnaître ce risque, et l'assume, car faute de moyens la gestion de l'insertion conserve pour lui un caractère largement formel :

« A mon avis, l'incarcération ne rend pas les gens pires ou meilleurs. Le contexte local est toujours le même quand il rentre chez lui. Faut-il être plus ambitieux ? Ça dépend des moyens humains qu'on y met. C'est ça l'important. Sinon, le reste ce n'est que du formel. La sortie automatique 4 mois avant la fin de peine, pourquoi pas ? C'est pour vider les prisons. Avant, on le faisait avec les grâces et les amnisties. Il n'y en a plus. Mais c'est toujours une gestion par le quantitatif et on retombe sur les mêmes effets »
(Parquetier, exécution des peines)

Plus généralement, et cela nous ramène à cette question de fond : comment assurer une insertion dans un contexte économique et social si dégradé ? Tous les acteurs, magistrats et CIP, lorsqu'ils sont engagés dans une réflexion sur le sens de la peine et l'utilité de la prison et des politiques de réinsertion mises en œuvre actuellement, en viennent à souligner le caractère en grande partie illusoire de l'insertion. Sans que tous aillent jusque là, ils sont conscients que la prison est actuellement une réponse à des problèmes sociaux. De manière ici très concrète, on touche là à des problématiques de « criminalisation de la pauvreté »⁵⁰. Non seulement l'insertion est un objectif inatteignable, mais les difficultés économiques pèsent sur l'entrée dans une certaine criminalité :

« On a un public de plus en plus précaire, c'est évident. On note une grande fragilité des gens, on touche à la misère humaine. (...). Ils ont des problèmes de logement, des problèmes scolaires, des problèmes familiaux, d'alcool... »
(JAP)

⁵⁰

Robert Castel, *La discrimination négative*, Paris, La République des idées/Seuil, 2007

« Notre public, c'est de plus en plus le Quart Monde. On a de plus en plus de cas relevant de la psychiatrie, de plus en plus de gens sous alcool. Ça a toujours été le cas, mais ça augmente »
(Président de tribunal correctionnel)

« Je le vois aussi au niveau des affaires familiales : on a de plus en plus de saisines pour non paiement de pension alimentaire à cause du chômage. Ou plus de ruptures au sein des couples à cause du chômage. La crise sociale a des répercussions évidentes sur la famille autant que sur la délinquance ».
(Juge aux affaires familiales)

« C'est vrai qu'on voit la misère humaine défiler. Les délinquants, c'est le Quart Monde. Et de plus en plus. Ce sont souvent des personnes fragiles (...). On ne vole pas par plaisir »
(OPJ chargé de l'exécution des peines au commissariat)

Confrontés à ces problématiques et au peu d'illusion que manifestent les autres acteurs judiciaires et pénitentiaires, les CIP vivent donc assez mal cette mise à nu de leur métier. Alors que beaucoup d'entre eux ont abandonné le travail « social » parce que les chances de réinsertion leur paraissent peu nombreuses mais ont profité de l'image « sociale » qui était associée à leur fonction, ils voient s'effondrer l'image encore attachée à celle-ci. Lorsque les magistrats acceptent de se poser la question du sens de leur action, et des conséquences concrètes de leurs décisions, ils s'aperçoivent que c'est assez largement les classes défavorisées qui sont l'objet de leurs poursuites, de leurs condamnations et finalement de l'incarcération, tout en sachant que la prison n'apporte pas de solutions durables. Dans ce débat, les CIP n'expriment clairement leur opinion face aux juges. Ce qui est sûr, c'est qu'ils ne peuvent pas reconnaître que le manque de « débouchés » pour leurs « clients » rend l'exercice de leur travail un peu vain. Il naît de cela une certaine incompréhension avec les magistrats. D'où un repli des CIP sur eux-mêmes.

Plus généralement, l'impression dominante dans toutes les juridictions est que les CIP désirent leur autonomie avant tout, et que le magistrat doit répondre en fonction de leurs attentes.

« Pour beaucoup de CIP, le rôle du JAP est perçu comme un rôle de l'incident. Nous sommes des magistrats en charge de tout mais la nature du suivi nous échappe »
(JAP)

Mais parallèlement, on sent bien que beaucoup de ces CIP ne sont pas prêts à assumer les conséquences pratiques d'éventuels incidents ou accidents lors de la prise en charge :

« Le SPIP nous a fait comprendre que sa surcharge ne lui permettait pas de prendre en charge les SME de moins de 6 mois et les LC de moins de 3 mois. Ils ont dit qu'ils n'assureraient pas. Mais, paradoxalement, ils ont demandé que nous ne leur affectons pas les dossiers. Comme ça, ils restent de notre responsabilité. Ils ont des politiques autonomes, mais il faut qu'on les couvre, c'est un mélange curieux. L'idée qu'ils ont, c'est que le JAP doit être à la marge. »
(JAP)

A ces reproches, les DSPIP répondent par des accusations de même nature :

« Nous sommes en surcharge. Ce n'est pas satisfaisant de laisser à la trappe beaucoup de mesures, du type LC ou SME. Nous, on rit jaune. Pendant des années, on a vu que des JAP avaient gardé des SME dans leurs cabinets, qui n'avaient jamais été exécutés. Ils en avaient la responsabilité. Maintenant, les stocks sont au SPIP, chez nous. Et le SPIP est interpellé là-dessus. »

(DSPIP)

Le positionnement des SPIP est donc difficile à tenir. D'un côté ils désirent leur autonomie d'organisation, de l'autre ils refusent en partie les responsabilités qui vont avec. Cette attitude ambivalente vient encore freiner le développement des aménagements de peines. Si une personne est considérée comme potentiellement à risques, il vaut mieux pour eux qu'elle reste incarcérée plutôt que de braquer les projecteurs sur le SPIP en cas d'incident, même si cela contrevient aux idées de fond qu'ont certains CIP sur la prison.

Une autre expérience, dans une autre juridiction, confirme cette impression de CIP mal à l'aise quand des JAP trop dynamiques poussent à davantage d'aménagements. Les CIP sont doublement mal à l'aise. D'une part parce que ce travail supplémentaire les charge davantage et qu'ils en viennent à souhaiter le maintien en détention alors que leur mission est la réinsertion dans la vie civile, hors de la prison. D'autre part, parce que plus ils ont de mesures, et plus le sens de leur métier leur échappe.

Lutter contre l'automatisation

Dans cette autre juridiction, les JAP ont décidé de profiter de l'existence d'un quartier « Arrivants » dans la maison d'arrêt pour mener une politique offensive d'aménagement. Le condamné à de la prison ferme et dont la peine n'a pas pu être aménagée avant est vu en urgence par un JAP qui prononce lorsque cela est possible une mesure d'aménagement. L'objectif est, entre autres, de lutter contre les petites peines fermes en intervenant au plus tôt après l'incarcération. De l'aveu même de ces juges, il s'agit non seulement de limiter les incarcérations mais également par la même occasion, de « reprendre la main » sur ce système.

« On a eu une politique d'aménagements de peine soutenue. Du coup, le SPIP n'a pas eu besoin de développer sa propre politique. Il n'a rien à imposer. Du fait de notre jurisprudence dynamique, il y a très peu de dossiers proposés par le SPIP. »

(JAP)

« On a fait un constat : on voyait tard des peines qui auraient du être traitées avant. En QA, on a voulu être le plus réactif possible. On avait l'intention d'être présent en tant que juridiction dès le début de l'incarcération. Avant le QA, j'attendais d'être saisi par le CIP de milieu fermé pour agir. On ne valait

plus rien. Je veux pouvoir examiner avec mon regard à moi des situations, et faire une prise en charge rapide. On ne va pas attendre que nous partenaires nous saisissons. On a vu des peines de gens condamnés en 2007 à l'écrasement et qui n'ont jamais récidivé. Nous ne voulons pas être soumis au préalable des choix des CIP. Le SPIP n'a pas été enthousiaste. Il a refusé de donner des infos, de faire des entretiens arrivants. On a les moyens de s'imposer. » (JAP)

Les JAP ont été déçus car ils pensaient pouvoir compter sur le soutien inconditionnel des CIP face à d'autres magistrats qui refusaient ce mode de fonctionnement. Car cette politique dynamique se heurte aux CIP qui ne veulent pas accepter la logique de l'urgence.

« Quand on a créé le nouveau dispositif, on a voulu avoir accès au dossier et à la situation de la personne arrivant au quartier arrivants. On voulait retrouver une autonomie par rapport au SPIP. On demandait un accès aux pièces aux différents services, des CIP nous ont rétorqué qu'ils ne pouvaient pas nous les communiquer à cause du secret professionnel. Le secret professionnel, par rapport à nous !!! On sent qu'on est contesté dans nos choix.

Certains CIP contestent notre politique d'aménagement de peine parce qu'ils la trouvent trop large. Mais ça c'est anecdotique. J'ai l'impression que ce qui est en jeu, c'est la maîtrise du processus d'aménagement de peine. Les CIP veulent que la préparation relève de leur initiative et de leur autorité. Ils vivent mal l'intervention des avocats depuis la juridictionnalisation. Ils sont efficaces et énergiques. Ils réunissent les pièces. Le condamné peut contourner le CIP et son pouvoir. L'enjeu, pour eux, c'est de ne pas se laisser déposséder. » (JAP)

« D'autres juridictions nous ont reproché ce processus. Ils nous ont dit : « on n'a pas le temps de faire ça. » On nous reproche de vouloir rattraper les erreurs de l'audience, de court-circuiter les CIP. Mais on est persuadé que ce travail dès le premier jour d'incarcération est essentiel. Mes détenus en courte peine ne demandent rien car leur peine est trop courte. Ils pensent que ça ne servira à rien. Un détenu qui a 2 mois de prison, avec 14 jours de réduction de peine. Si après 1 mois on lui fait un aménagement, il a une mesure de contrôle de 5 mois alors qu'il ne lui reste plus que 15 jours à faire. Ce n'est pas logique. Voilà pourquoi il faut faire des aménagements rapides. D'où la nécessité d'intervenir dès le départ de l'incarcération. L'idéal serait un vrai ab initio »

(JAP)

Il faut voir, et c'est un autre paradoxe, dans les freins que mettent les CIP au développement des aménagements de peine, une forme de lutte sourde contre une évolution des politiques de la DAP. Afin de conjuguer accroissement souhaité de ces aménagements avec une augmentation très mesurée du nombre de CIP, la DAP est tentée d'insister sur la productivité de ces derniers. A cette fin, elle a cherché à les inciter à automatiser les décisions en les fondant sur des outils criminologiques⁵¹. Si certains s'enthousiasment à l'idée d'utiliser des techniques leur permettant de fonder leur décision sur un référentiel national, beaucoup de CIP s'opposent à une négation du « relationnel », de l'autonomie et de leur capacité d'appréciation qui fondent selon eux l'intérêt de leur métier.

"L'exigence d'aménagement de peine, quel sens ça a par rapport à la personne? Ça m'arrangerait bien qu'ils reviennent sur cette loi, quelque part c'est ingérable puisqu'on crée une automaticité. Si vous voulez, la variable d'ajustement, c'est l'entretien. On nous demande d'aménager plus avec moins d'entretiens, de faire plus de rapports en connaissant moins les personnes." (CIP)

⁵¹

Voir Xavier de Larminat,

« On a eu des frictions avec les CIP sur les aménagements de peine car on en faisait trop ici. Les CIP nous ont dit « On sert à quoi si vous faites tout passer en aménagement de peine ? », « On veut continuer à faire de l'individualisation de la peine ! ». On a aussi été maladroits, on voulait faire du chiffre en terme d'aménagements, c'était mal perçu. » (JAP)

Ce type d'évolution vers une activité plus encadrée et plus normée ne touche d'ailleurs pas que le milieu fermé :

« Ma crainte, c'est la segmentation. On nous incite à établir un diagnostic des personnes et, sur la base de celui-ci à moduler nos rendez-vous avec eux. Tout ça, pour aller plus vite. Y'en a qu'on verrait moins, d'autres plus, etc. La difficulté, c'est qu'il faut parfois 6 à 7 rendez-vous avant de trouver le vrai problème de la personne. Or, si on ne les voit plus, ou si on les voit moins, on ne va pas y arriver. Il faut qu'on établisse une relation de confiance avec elles. Par exemple on peut avoir une personne accusée de vol violent et s'apercevoir, au bout d'un certain temps, qu'elle a en fait un gros problème de toxicomanie. Mais ça, un diagnostic établi à l'issue du premier rendez-vous ne pourra pas le déterminer. Les choses ne peuvent se dire que dans le cadre d'une relation. Un diagnostic, ce n'est pas une relation » (CIP)

On retrouve donc chez les CIP un trait déjà souligné pour les JAP. Comme ces derniers, les travailleurs sociaux de la pénitentiaire ne veulent pas se laisser entraîner dans des politiques normées et automatiques. Dès lors, ils vont consciemment ou non rechercher des moyens d'empêcher cette mécanisation de leur métier :

« Il y a encore des avis individuels, différents selon les CIP. C'est aussi le propre de ces professions. Il y a bien sûr une politique générale et après il faut laisser de la marge pour éviter qu'on se transforme en machine. C'est de l'humain. Nous ici, on souhaite éviter la criminologie avec des scores. On sent que notre administration peut être tentée par ça. On est dans l'expectative. » (Chef de service-SPIP)

Cette résistance se manifeste dès que les politiques systématiques se mettent en place, qu'elles soient initiées par des mesures gouvernementales ou bien localement par des magistrats motivés. On le voit pour le PSE fin de peine. Les CIP trouvent des raisons pour ne pas les accorder tous. Ils récusent non pas le principe, mais l'automatisation qui se dissimule derrière cette règle qui s'impose de l'accorder automatiquement. Le comparant aux grâces présidentielles avant que celles-ci ne soient supprimées, ils trouvent que le PSE fin de peine a peu de sens dans une logique d'insertion, et qu'il n'est qu'une mesure de régulation de flux.

« Aujourd'hui, on n'est plus obligés d'avoir un emploi pour obtenir un PSE. C'est moins simple à gérer parce qu'on a des personnes qui ont un parcours professionnel plus haché, plus chaotique. Leurs emplois ou leurs stages changent tout le temps, alors du coup faut tout le temps changer les horaires d'assignation. Au début, on n'était pas très chaud, mais maintenant ça va mieux. On met même des loulous des quartiers sous PSE » (DSPIP).

D'autres acteurs partagent d'ailleurs le même sentiment, et soulignent même les dangers d'une systématisation sans contrôle :

« On déplace le sens de l'aménagement de peine, dans la mesure où on l'accorde à des personnes complètement désinsérées » (JAP).

« Pour certains dossiers, je trouve que c'est limite. Par exemple, on aménage alors que les personnes n'ont même pas d'attestation d'hébergement ! » (Avocat).

Dès lors, les CIP chercheront à s'opposer, parfois uniquement sur des raisons de principe, à certains PSE. Mais la « mauvaise volonté » des CIP ne se manifeste pas que sur ce point précis. On le voit aussi poindre pour les innovations en faveur des aménagements proposés par les JAP, comme ceux décrits ici. De ce fait, les CIP jouent contre la nature même de leur métier qui est d'aller vers les aménagements et la réinsertion. On a affaire ici à un nouveau paradoxe :

« Pour moi, il y a des dérives, des CIP qui sont hors-la-loi en refusant de coopérer à certaines procédures que nous avons mis en place. Ils ont le sentiment qu'on dénature leur travail. Tout ça, effectivement, ça leur pose problème. Il y a une remise en cause de leur positionnement. En plus, ils ont peur d'être impliqués dans un processus mécanique, ils ont peur de boucler à la chaîne des aménagements de peine. Mais du coup, ça entraîne des positionnements inacceptables. Ils évitent certaines procédures car ils ne sont pas d'accord... Là, le JAP doit réaffirmer ses prérogatives. On n'est pas que le juge de l'incident et de l'homologation. On reste les maîtres d'œuvre. » (JAP)

Donc, lorsque la politique d'aménagement de peine menée par les JAP est trop offensive, les CIP, et dans une certaine mesure le parquet, freinent. Le fait d'appartenir à une administration pénitentiaire centralisée et clairement engagée dans une politique d'aménagement –au moins au moment de notre visite- ne suffit pas à contrebalancer ces résistances. Bien plus, ces politiques nationales, en « dénaturant », selon les CIP, leur métier, encouragent plutôt les blocages. Que les directeurs de maison d'arrêt fassent pression sur les CIP pour qu'ils adhèrent aux politiques de ces JAP ne change pas grand-chose. Cela renforce fréquemment les blocages.

Ailleurs, on observe des phénomènes totalement inverses, avec des CIP qui luttent contre le manque d'engagement et les craintes en matière d'aménagements que manifestent certains JAP.

« Nous, ici, on a une politique d'aménagement de peine ambitieuse, avant la lettre. Ailleurs, le SPIP se bat contre les JAP qui sont contre les aménagements de peine. » (JAP)

Des CIP contre des JAP trop inflexibles

On l'a bien vu à la lecture de ces pages, il n'existe pas de modèle-type de fonctionnement d'une juridiction, et cela s'avère tout à fait vrai dans le cas de l'application et de l'exécution des peines,

puisque chaque JAP -mais aussi chaque parquet, et dans une certaine mesure chaque CIP- poursuit une stratégie qui lui est propre. Chacun défend ses options mais est parallèlement obligé de tenir compte des choix des autres, dans une logique d'interdépendance. Il en résulte un mode de fonctionnement quelque peu chaotique. Les exceptions, c'est-à-dire les situations où à la place de cette impression de désordre et de manque de maîtrise de l'ensemble, c'est quand tous les JAP d'une juridiction construisent ensemble une politique claire et l'imposent aux autres partenaires. Ou bien quand un parquetier s'empare d'une politique d'aménagements et y fait adhérer les juges. Dans ces cas, même si l'on est loin d'atteindre un idéal de fonctionnement, les acteurs ont néanmoins l'impression de maîtriser leur production. Le coût en est une prise de risque et de responsabilité qui ne manqueront pas d'éclater en cas d'accident.

Mais il est aussi des situations où les JAP, à l'image de ce qui est dénoncé par la DAP pour promouvoir sa politique d'administration directe des peines, sont très frileux par rapport aux aménagements. On observe cette situation dans certains de nos autres sites. Dans ce cas-là non plus, les CIP ne sont pas satisfaits. Par exemple, dans l'une des juridictions, les dossiers qu'ils présentent pour aménagements ne sont pas audiencés alors que c'est une obligation pour la JAP. Cette pratique met en difficulté le SPIP par rapport aux détenus qui continuent de demander des aménagements, n'ayant pas de refus en audience.

« Mais nos propositions sont peu validées. Il y a peu de dossier en débat contradictoire, elle audience peu, elle nous répond « coquille vide », et elle n'audience pas. C'est un vrai problème, les détenus parfois ne comprennent pas, on leur dit de ne pas trop s'attendre à ce que ça passe. En plus, elle est hors la loi, dans la loi elle a l'obligation d'audier toutes les demandes. »
(CIP, milieu fermé)

« Au moins, il faudrait qu'elle audience, ou qu'elle rejette, ce serait plus clair pour les gars, ils arrêteraient de déposer des demandes. »
(Chef Service, SPIP milieu fermé)

Cette frilosité de certains JAP se retrouve pour les permissions de sortie. C'est aussi ce que l'on relève dans cette juridiction à la JAP trop « prudente ». Mais, comme celle-ci ne peut pas se permettre une politique totalement réfractaire à tous les aménagements, elle en accorde parfois certains sans avoir une politique et une jurisprudence bien établies. Non seulement la JAP refuse la plupart des propositions du SPIP, mais en plus sans aucune cohérence apparente dans les décisions, ce qui ne facilite pas le travail des CIP.

« Une fois la JAP a refusé une PS pour une histoire de violence, parce que c'était chez la victime et elle a accordé un PSE fin de peine, au même domicile. On tout le temps des cas absurdes comme ça. Alors dans les suivis, on dit toujours aux gars que ce n'est pas acquis. »
(CIP, milieu fermé)

« Elle refuse les SL mais finir par accepter un PSE avec des horaires élargis. » (CIP, milieu fermé)

« Nous, on s'épuise dans les projet, dans le travail avec les partenaires pour faire des bons projets, et tout s'écroule du fait du prince, alors ça ne nous simplifie pas la travail. » (CIP, milieu fermé)

Un autre reproche qui est fait à cette JAP –mais d'autres exemples du même type se retrouvent dans d'autres juridictions- vient également du fait qu'elle accorde beaucoup de PSE fin de peine, qui ne sont pas de bons aménagements pour les CIP, et peut de PSE classiques alors que les dossiers sont en général mieux préparés par le SPIP. C'est peu valorisant pour le service qui travaille à mettre en place des projets qui sont refusés, alors que les requêtes des PSE fin de peine ne sont pas intéressantes pour eux. Cette attitude vient, selon les CIP, du fait que le PSE fin de peine n'est pas compliqué à accorder pour la JAP, il ne nécessite pas d'audience. On peut également penser que la Chancellerie insistant sur les PSE fin de peine, mesure phare pour désengorger les prisons, rencontre une certaine popularité chez des juges sensibles aux directives nationales :

« Elle préfère accorder un truc sans projet, si elle n'a pas grand-chose à faire. » (CIP, milieu fermé)

« On est site pilote pour les PSE fin de peine. Il n'y a pas d'audience obligatoire, c'est par ordonnance d'homologation, donc ça, elle le fait. » (Chef Service, SPIP milieu fermé)

Plus généralement, au-delà de ce cas particulier, on observe que les acteurs du SPIP, quand ils ont affaire à un JAP particulièrement opposé aux aménagements, cherchent à mettre en place des stratégies de discussion avec le juge, pour l'amener à « évoluer » sans lui donner l'impression de le brusquer. Dans ce dernier site, ce type d'attitude est devenu un trait permanent de l'activité des CIP :

« Moi, je l'ai déjà fait changer d'avis sans qu'elle ne s'en rende compte, il faut lui laisser croire que c'est son idée et ça peut marcher, il faut faire venir dans la discussion, mais bon, c'est fatiguant. En CAP, il faut y aller doucement, avancer doucement, ne pas montrer qu'on veut qu'il sorte, pour avoir une chance de passer la proposition. En tout cas, on ne comprend pas sa ligne directrice, enfin, il n'y en a pas. Mais ce n'est pas horrible de travailler avec elle, elle n'est pas désagréable, mais c'est que c'est beaucoup de stratégie, ce n'est pas possible de se fier à une politique, on a rien de concret sur lequel s'appuyer.» (Chef Service, SPIP milieu fermé)

Mais parallèlement les CIP expriment une grande lassitude car ils ont l'impression de perdre du temps et finalement d'être assez peu écoutés. Dans cette situation assez extrême de blocage du JAP, le parquet apparaît comme un recours, avec toutes les limites décrites dans le second chapitre de ce rapport. Plus exactement, il cherche à s'appuyer sur l'un des deux parquetiers en charge de l'exécution, et assez ouvert sur les aménagements. La seconde parquetière, trop en accord avec la JAP, est beaucoup moins appréciée.

« Avec la nouvelle loi pénitentiaire, c'est le parquet qui récupère les PSE fin de peine, et le parquet accepte plus que la JAP. » (CIP, milieu fermé)

« En général, c'est le passage au parquet qui pose problème sur le fond. Mais dans notre cas, on a intérêt à passer par le parquet, c'est extraordinaire. Avec le parquet, ça se passe bien, enfin, avec Mme A., mais on en a une autre au parquet qui est le béni-oui-oui de la JAP. »

(Chef Service, SPIP milieu fermé)

Finalement, le CIP s'appuie sur le parquet –ou sur un parquetier- quand il sent que celui-ci peut l'appuyer pour développer les mesures alternatives à l'incarcération face à un JAP trop timide en la matière. S'il est une règle qui ressort de l'analyse de tous ces comportements, c'est que les acteurs sont toujours à s'ajuster les uns par rapport aux autres. On l'observe ainsi dans un de nos sites où les deux JAP présents sont en opposition totale sur la question des aménagements. Les CIP se rapprochent du plus favorable. Mais ils sont néanmoins obligés de « faire avec » l'autre JAP.

« Les réunions avec le JAP, c'est rare, on n'en a pas eu depuis l'ouverture de la MA. La dernière était avec les deux JAP, mais bon, elles ne se parlent pas. Mme A est arrivée quand Mme B est partie, pour dire l'inverse de ce qui avait été dit. De toute façon, c'est « comment elle fait et comment on s'adapte ». »

(CIP Milieu fermé)

« Elles ont des conceptions totalement opposées. Mme A., elle appelle avant une décision, elle discute, et ça peut changer son point de vue dans la discussion. Mme B., elle ne téléphone pas, ou alors pour une précision. C'est un enjeu de pouvoir, si on dit noir, elle dit blanc. »

(CIP Milieu fermé)

Pour les SPIP, les JAP « non aménageurs » nient tout autant que leurs homologues « aménageurs », même si c'est dans une perspective inverse, la réalité des objectifs d'insertion qui sont le propre du métier de CIP. En effet, le refus absolu de régler leur politique d'aménagement sur la qualité des dossiers présentés par ces derniers résonne comme une négation des finalités du travail de ces CIP, qu'ils soient de profil « social » ou « contrôle ». Ces derniers ont l'impression qu'il ne sert à rien de s'impliquer dans un dossier si le résultat en termes de sortie n'en dépend pas, soit parce que le JAP décide sur d'autres critères, soit parce qu'il est totalement opposé au principe même de l'aménagement. Toute la difficulté pour les CIP est donc de faire prévaloir la qualité de leur travail dans le processus de décision –ou de refus – de l'aménagement alors qu'ils ne disposent pas, de leur propre aveu, des moyens nécessaires à gérer toutes les demandes en temps et en heure. Cette faille est facilement exploitable par les JAP qui freinent les aménagements. Quand il y a obstruction délibérée de la part de ces derniers, les CIP se trouvent bien en peine pour contrebalancer le mouvement. On sent que ceux-ci peinent à marquer leur territoire face à des magistrats qui, s'ils ont besoin d'eux, sont encore en mesure de poser leurs conditions dans la relation de coopération. En particulier, la question de la responsabilité en cas d'accident lors du suivi refroidit l'enthousiasme des CIP à la recherche de plus d'autonomie par rapport aux JAP.

Derrière le discours de plainte des CIP par rapport à leurs conditions de travail, il faut donc entendre également une certaine lassitude de la part des membres de cette profession dont les profondes mutations engendrent une certaine perte de sens dans le travail. La loi pénitentiaire, qui est pourtant présentée comme allant "dans le sens" des professionnels du SPIP, est accueillie avec plus de réserves qu'on pourrait le penser, dans la mesure où elle n'apporte pas d'arguments nouveaux dans les débats et les préoccupations spécifiques à la profession de CIP. La question de la responsabilité et de l'exposition publique qui en découle font partie des préoccupations des personnes rencontrées. A plusieurs reprises les acteurs évoquent la possibilité de se faire montrer du doigt par le reste de la société comme la personne qui a remis tel ou tel individu dangereux en liberté. Les aménagements de peines se généralisant malgré tout, les juges et les CIP s'interrogent sur les conséquences des décisions qu'ils auront à prendre dans leur travail. Les juges d'application des peines craignent que leurs décisions soient contestées, notamment par le pouvoir politique, et les CIP craignent que leur implication croissante dans le processus de décision n'amène à remettre en cause leur travail en cas de récidive par exemple.

La seule possibilité qu'ont les CIP de sortir de ces dilemmes dans lesquels ils sont prisonniers, c'est d'adhérer à des démarches dynamiques ayant pour but le refus de l'incarcération, quand elles sont initiées par des juges ou des parquetiers qui parviennent à mobiliser les JAP. Mais ils craignent alors de ployer sous le poids des demandes et de se retrouver en bout de chaîne, submergés... Là où les CIP se sentent le mieux, c'est lorsqu'ils adhèrent à ces politiques en en faisant un objectif prioritaire par rapport à leurs habituels buts de réinsertion. Finalement, ils se rendent compte qu'ils doivent réviser leurs ambitions à la baisse dans un tel contexte :

« Moi, ça m'allait bien qu'on pose la question en ces termes (de surpopulation), c'est une façon différente de considérer l'AP. C'est sûr qu'il ne faudrait pas oublier que l'AP c'est aussi l'insertion et la prévention de la récidive. Mais en même temps si la population carcérale baisse, alors les conditions de détention sont meilleures et ça peut freiner la récidive... donc tout se tient »
(DSPIP)

« Les AP ont évolué, c'est clair. Avant ils étaient pour les personnes qui étaient déjà insérées. Mais, compte tenu de la précarité croissante du public... Et le regard des juges a évolué. Ils ont compris que l'important, c'était que la personne puisse se donner une perspective. Ils essaient mieux de comprendre qui ils ont en face d'eux et sur quoi ils peuvent s'appuyer. Et ils ont aussi compris que l'on peut s'appuyer sur un petit projet très peu ambitieux »
(CIP)

« Nous, on stimule, on provoque et on voit comment la personne va se saisir de ça, va se mobiliser... même si ça ne se concrétise pas dans un projet bien ficelé »
(CIP)

« Avant, on n'avait que des gens inscrits dans un vrai parcours d'insertion. Aujourd'hui, on nous envoie des personnes qui ont plus de difficultés, qui n'en sont pas là. Des personnes qui n'ont aucun projet mais que l'on va stimuler. Les juges nous entendent quand on parle de déclic et pas seulement quand il est question de projet »
(CIP)

Globalement, l'ensemble judiciaire-pénitentiaire souffre de paradoxes et de dilemmes non tranchés, ce que reflète bien l'examen des relations CIP-JAP. On est frappé par la poursuite de stratégies cloisonnées, propres à chacune des professions, qui ne tient pas compte de la réalité imposée par l'interdépendance qui lie les acteurs entre eux. Chacun veut son autonomie, mais sans assumer la totalité de la responsabilité qui l'accompagne. Chacun poursuit un idéal professionnel, mais en occultant la réalité des situations, en vient parfois à nier les bases traditionnelles sur lesquelles se sont construites les professions. Le cas des CIP est ici particulièrement éloquent. Mais tout cela prend place, il faut le rappeler où les politiques publiques elles-mêmes génèrent du flou plus que de la clarté. D'où l'idée qu'ont certains acteurs de s'engager dans leurs propres politiques, ce qui crée de la cohérence locale en contrepoint de l'incohérence nationale :

« Il faut mettre en œuvre les aménagements de peine même si le dispositif pénal est incohérent et même si le contexte politique général est incohérent. C'est vrai que c'est difficile. » (JAP)

3- Des acteurs silencieux mais qui mettent de l'huile dans les rouages

Face à cette description finalement assez inquiétante d'un système d'acteurs traversé par des tensions permanentes, de la méfiance, avec malgré tout une grande interdépendance entre eux, on peut se demander comment cet ensemble parvient néanmoins à continuer de fonctionner. Bien entendu, nous l'avons dit, il existe de multiples exemples de coopération, des échanges informels qui s'établissent entre CIP et JAP, entre parquetiers de l'exécution et JAP. Ces contacts aident à bâtir des relations sinon de confiance, ou du moins à arrondir les angles. Il n'en reste pas moins que les velléités d'autonomie des acteurs les uns par rapport aux autres, les contradictions générées par les politiques publiques nationales et les difficultés structurelles mises au développement de la coopération pèsent largement sur l'ensemble. En observant attentivement les modalités concrètes de fonctionnement, on observe qu'une grande partie du maintien des liens entre les diverses organisations repose sur les échanges directs et plus ou moins formalisés qui se sont établis entre des acteurs qui apparaissent comme relativement secondaires, à savoir les greffiers et les autres fonctionnaires affectés dans les services. Ceux-ci ont à gérer au quotidien les problématiques

évoquées tout au long de ce rapport. Ils le font à partir des questions concrètes auxquelles ils doivent apporter des réponses. Loin de se cantonner dans des rôles purement bureaucratiques, ils passent une grande partie de leur temps à essayer d'éviter les erreurs inhérentes au traitement de masse d'un nombre considérable de dossiers, à rattraper juges, parquetiers et CIP lorsqu'un dossier comprend des erreurs ou des incohérences, à faire des signalements pour alerter tous les acteurs sur des délais d'exécution ou sur des calculs de remises de peine.

Nous ne serons pas en mesure de décrire très précisément l'activité de tous ces acteurs. Leurs missions sont multiples et très variées. De plus, nos observations et nos entretiens ont certes inclus ces greffiers et fonctionnaires des divers services dans leurs échantillons, mais peut-être pas de manière suffisamment exhaustive pour donner une vision complète de leur travail et de leur rôle. Nous nous bornerons à donc à donner quelques éléments destinés à illustrer les points saillants qui ressortent d'un examen certainement insuffisamment approfondi de la place qu'occupent ces acteurs. S'il est difficile d'expliquer dans le détail comment joue exactement l'action de ces acteurs peu visibles à côté des magistrats, des directeurs et des CIP, il est indéniable que c'est par eux que passent les circuits permettant de résoudre certains problèmes. Ils sont les rouages indispensables d'une fluidité organisationnelle réelle.

Des rouages essentiels

Les greffiers et autres fonctionnaires affectés aux différents services concernés fonctionnent de manière pragmatique : ils cherchent à répondre au quotidien à tous les problèmes qui émergent et surtout à s'assurer que les incarcérations et les libérations se fassent dans des conditions de régularité. Les acteurs en question relèvent de statuts différents. Parmi eux, on trouve des greffiers d'audience ou des greffiers de l'exécution ou de l'application des peines qui sont des personnes formées au droit et issus de l'École Nationale des Greffes, des fonctionnaires qui leur sont adjoints, des surveillants de l'administration pénitentiaire qui exercent les fonctions de greffiers de maison d'arrêt. Toutes ces personnes sont en contact quasi quotidien. Elles insistent toutes sur la nécessité d'entretenir des bons contacts entre elles, voire sur la nécessité de connaître personnellement les interlocuteurs de l'autre institution. Sur l'ensemble de nos sites, on retrouve ce souci de construire un réseau fondé sur une certaine convivialité, préalable indispensable à un traitement des dossiers qui s'apparente à une gestion de flux massifs. Malgré cette logique de masse, ces acteurs ont besoin les

uns des autres afin d'éviter les erreurs, que l'on dit fréquentes jusqu'à ce stade de la procédure. Y compris dans les grandes juridictions, et y compris lorsque les autres acteurs entretiennent entre eux des relations tendues, les greffiers s'extraient des querelles inter institutionnelles pour gérer au mieux leurs propres difficultés et les risques d'erreurs accolés à leur métier :

« Nous avons beaucoup de contacts avec le greffe de la maison d'arrêt, des contacts cordiaux, et même chaleureux. On les saisit des décisions rendues par le tribunal et on les avertit quand est délivré un mandat de dépôt ou une décision de maintien en détention. Quand il y a une audience, ils ont un récapitulatif par audience. Nous, on régularise ensuite en envoyant un original de la pièce. Aussi pour tout ce qui est décision, on s'appelle. Sur les confusions de peine, s'il y a un souci par rapport à la situation pénale. Si on relève une erreur, on s'avertit. Il y a des échanges en permanence pour que les dossiers des détenus soient cohérents. (...) On s'appelle tous les jours. On est allé les visiter. On a besoin d'un contact humain, on a besoin de les voir. Le contact humain est important, car il faut éviter les incompréhensions. On ne doit pas en rester au virtuel. On communique aussi beaucoup par téléphone car on a souvent besoin d'une réponse dans l'urgence. Par exemple, quand on a besoin de précisions sur une situation qu'on ne comprend pas. Le FND n'est pas toujours très fiable. Eux nous demandent des confirmations sur des récidives à intégrer, des calculs de réductions de peine, des confusions de peines... » (Greffier, service de l'exécution)

« on a des détenus qui arrivent le soir. On n'a pas le jugement tapé. On a un avis d'audience où le substitut a noté les décisions. C'est parfois difficile à décrypter, et ce n'est pas toujours bien rempli. Notamment sur les décisions de maintien en détention. Là, on a de grosses difficultés. Ma responsabilité, c'est de savoir si on va garder ou pas le détenu. Nous au sein de l'AP, on est des exécutants, on a du mal à faire passer des choses, des infos sur notre fonctionnement. Je milite pour que les greffiers du TGI viennent ici. Il faut se connaître. »

(Greffe, maison d'arrêt)

« Même sur des situations pénales toute simples, il peut y avoir des choses qui passent à l'as. La dernière détention arbitraire qui a eu lieu n'était pas de notre fait. C'était lors d'un transfert. Ils avaient marqué à la main détention provisoire antérieure, en gros sur la situation pénale, mais ils ne l'avaient pas amputée après sur la peine une fois qu'il a été condamné. Quand il est arrivé chez nous, il avait 3 mois de détention arbitraire et c'est au moment du contrôle qu'on l'a vu. (...). En fait ce sont souvent les affaires simples qui ont le plus de pièges parce que quand c'est des affaires compliquées, on fait plus attention au niveau des échéances, le début la bonne date, la fin la bonne date ». (Chef greffe, autre maison d'arrêt)

« Quand les audiences finissent à 22 ou 23 h, il y a un tableau des peines, avec parfois des omissions et des erreurs. On fait le point le lendemain matin pour confirmer les décisions avec le greffe de la MA. Nous, on vérifie, eux ils vérifient. La détention est cruciale, il faut être vigilant. On vérifie la conformité avec le jugement. Il faut éviter qu'une personne soit incarcérée la veille et qu'on doive la relâcher le lendemain matin. »

(Greffier, exécution)

Ces contacts permanents sont importants pour empêcher ou réparer les irrégularités. Celles-ci sont de deux ordres et considérées comme très graves par l'ensemble des acteurs. Il s'agit de la détention arbitraire, qui signifie maintenir en maison d'arrêt une personne qui légalement devrait être dehors, et des erreurs concernant les sorties, une personne remise dehors alors qu'elle devrait légalement être en détention. Vu la complexité des diverses dispositions légales, vu les masses et les flux traités, vu l'imbrication des systèmes de décisions, les sources d'erreur sont multiples. Les échanges

permanents doivent permettre d'éviter le plus possible ces erreurs. L'interconnaissance, voire la cordialité entre les services sont indispensables car elles offrent la possibilité de bâtir un collectif où l'objectif n'est pas d'imputer la faute à l'autre, de se décharger de ses responsabilités, mais bien d'éviter ensemble les erreurs. L'un des partenaires doit accepter le regard de l'autre afin d'être corrigé. Et il doit à son tour corriger les erreurs qu'il constate.

« Si les procédures partent avec des erreurs, c'est grave. Il faut éviter ça, il faut être strict quand la détention est en jeu. Il faut avoir tous les éléments qui viennent du greffe correctionnel, pour informer ensuite la maison d'arrêt. Quand on a une nouvelle peine à exécuter, on appelle le greffe de la maison d'arrêt pour qu'ils la notifient au détenu. On leur explique qu'il vaut mieux que le détenu fasse tout d'un coup plutôt que de le réincarcérer ».

(Greffier, service de l'exécution)

Les greffes sont véritablement les professionnels de l'échange d'information, ils sont reliés dans un réseau de communication particulièrement dense et complexe. Cependant, d'autres professionnels entrent en permanence en interaction avec eux pour leur fournir ou leur demander des informations. Il s'agit d'abord des personnes qui travaillent avec eux dans le service auquel ils appartiennent : surveillants, magistrats, policiers chargés du traitement des pièces, CIP. Dans cet échange permanent d'informations, et ce malgré le travail des personnels administratifs, beaucoup d'erreurs peuvent se glisser. C'est une véritable surcharge cognitive, dans un flot ininterrompu d'informations qui peut tout d'abord expliquer ces erreurs, ces oublis. C'est pour cela que les procédures de contrôle et de traçabilité dans le travail sont nombreuses. Souvent, un service se rendra compte d'une incohérence ou d'un oubli dans un dossier et sera capable de signaler au collègue une erreur. Mais ces procédures de contrôle sont également une charge importante qui pèse sur les administratifs. Dans un cadre où le nombre très important de dossiers rend presque inévitable l'erreur, les procédures de contrôle supposées les détecter rendent encore plus lourdes les contraintes qui s'imposent au travail des administratifs. Cela demande notamment un suivi statistique qui lasse les acteurs. C'est un sujet de mécontentement chez tous les greffiers rencontrés. Le principal reproche est que l'information de statistiques est chronophage, et qu'elle ne correspond pas à une activité "réelle" du métier. On ne comprend pas son utilité, et on doute de leur utilisation par les services qui les demandent ardemment. Un surveillant chargé des PSE confiait avec délice qu'il avait rendu des chiffres faux et contradictoires pendant deux mois, et que depuis, il ne répondait plus aux sollicitations de la hiérarchie en termes de statistiques. La demande de statistiques provient d'une hiérarchie lointaine, qui semble n'avoir que peu de rapport avec l'aspect opérationnel du travail. En vérité, la question de savoir quelle autorité hiérarchique est véritablement à la tête des greffes est une question complexe. Les greffes des magistrats ont clairement une mission de service envers ceux-ci, pourtant, ils n'ont pas véritablement de relation hiérarchique définie. Cela donne de la puissance aux greffiers, et on le constate par l'extrême prévenance dont ils sont l'objet de la part des magistrats. Les supérieurs

hiérarchiques formels de ces greffiers n'ont en fait que peu de rapports avec eux, leur rôle est décrit comme limité à la gestion des congés, à la notation, et à la demande de statistiques.

"Les greffiers en chef, on leur fait des stats qu'on établit nous mêmes [...] Les stats trimestrielles, on les renseigne par avance pour pallier aux demandes éventuelles. On voit parfois qu'il y a des erreurs, parfois ça correspond pas à celles du SPIP, mais je pense que personne ne les lit, puisqu'on ne nous a jamais rien dit. Les greffiers en chef, nous demandent essentiellement des stats, ils viennent jamais nous voir. Ils demandent si on a des grévistes, si on veut des congés... Le rapport hiérarchique n'est vraiment pas pesant. Avec les JAP, on collabore, les relations ne sont pas polluées par les notations, les congés..."

(Greffière JAP)

Du côté des maisons d'arrêts, le rapport hiérarchique est bien plus présent. Les récriminations à l'égard des statistiques ressemblent très fortement à celles des greffes des TGI :

"On a énormément de statistiques à remplir. C'est tous les jours, le matin, puis à la fin du mois. - C'est beaucoup de boulot, ça! - Oui! merci de le remarquer! parce que nous, ça nous apporte rien"

(Greffière MA)

Globalement, le travail de greffe semble demander une concentration et une organisation assez intenses. Ce sont ces qualités qui permettent de ne pas se laisser submerger par les informations et par les demandes qui semblent venir de toutes parts. D'un côté, le travail est particulièrement répétitif, avec l'application de procédures standardisées et un contrôle assez intense des actes de travail, mais de l'autre côté, il est en permanence interrompu par des sollicitations extérieures de nature diverses.

Les contacts des greffiers ne se limitent pas aux échanges avec leurs homologues des autres services ou des autres institutions. Il n'est ainsi pas rare, lorsque les circonstances l'exigent, c'est-à-dire assez souvent, que les greffiers prennent directement attache avec des magistrats. Les greffiers de la maison d'arrêt, s'ils ont des doutes sur les condamnations ou les mandats de dépôt, n'hésitent pas, vu les enjeux et les risques encourus, à solliciter directement les magistrats. Par exemple, les surveillants affectés au greffe :

« Ils apprennent à être en lien avec les procureurs de permanence, même si au début c'est pas évident, c'est ce qu'ils se disent en tant que simples surveillants, dans leur tête : « je suis simple surveillant, c'est pas à moi d'appeler le proc ». Mais ils sont habilités et c'est important qu'ils aient cette démarche-là d'appeler le procureur parce que c'est lui qui chapote au niveau du greffe. S'il y a une décision à prendre et à valider, au niveau judiciaire, c'est le procureur qui va nous dire. Donc petit à petit ils font la démarche de prendre attache avec lui quand c'est nécessaire mais ça se passe très bien. Puis au niveau d'ici il y a un bon relationnel avec le procureur, il y a 3 substituts avec lesquels on a l'habitude de travailler, ça se passe bien (...) Pour l'exécution des peines, si il y a un souci sur une situation pénale, c'est le procureur qui va trancher, sur la démarche à suivre, la procédure à appliquer »

(Chef greffe, Maison d'arrêt)

« Avec les substituts de l'exécution, ça se passe très bien. Je les ai souvent au téléphone. Quand il y a un doute, je les appelle, plutôt que de risquer de faire une erreur. Je ne veux pas de doute. Nos décisions ne sont pas anodines. »

(Greffier, Maison d'arrêt)

Ces échanges relativement souples avec des magistrats ne concernent pas uniquement le parquet. Les JAP sont aussi fréquemment sollicités. Les greffes des maisons d'arrêt ne cessent de vanter leur ouverture :

« Avec les JAP, beaucoup de possibilité de dialogue, un vrai sens de l'écoute de leur part. C'est pas parce qu'ils sont magistrats qu'ils se prennent de haut. Quand on leur soumet un problème, ils nous écoutent, et c'est appréciable »
(Chef greffe, Maison d'arrêt)

« Avec les JAP, ça se passe bien. On travaille en confiance, on se voit régulièrement. Quand il y a des dossiers délicats, on est obligé d'échanger. On a appris à se connaître. Ça se passe bien. On fait des erreurs, ça arrive, et eux aussi. Il n'y a pas de difficultés. Si je pense qu'il y a quelque chose de pas bon, je le dis, c'est de la loyauté. »

(Greffier, maison d'arrêt)

« Au moment de l'écrou, c'est la police qui nous amène les gens. On n'a pas de contacts, on a des pièces de justice. S'il y a un doute, s'il manque une pièce, on joint le substitut de l'exécution, ou son greffier. S'il y a un gros souci, ou un doute, on appelle le juge... »

(Chef greffe, Maison d'arrêt)

Ces bonnes relations sont assez généralisées, mais tous les magistrats ne sont pas inclus. Les juges d'instructions et les JLD n'entrent pas dans la catégorie des interlocuteurs appréciés, et cela presque sur tous les sites :

« Le plus de difficultés qu'on a, c'est avec les juges d'instruction et les JLD. Ils ont une méconnaissance du milieu pénitentiaire, et notamment de la maison d'arrêt d'ici. Ils pensent qu'ils sont dans la toute-puissance, alors qu'ils demandent des tas de choses qui ne sont pas autorisées. Par eux, les difficultés arrivent régulièrement. Des fois les échanges sont musclés. Dans ce cas, je fais intervenir ma direction, ou la DI... »
(Chef greffe, maison d'arrêt)

On comprend que les JAP ou les parquetiers de l'exécution aient à cœur de répondre aux sollicitations des divers greffiers. Ce sont eux les magistrats qui sont en dernier recours responsables des éventuelles erreurs qui peuvent entacher un dossier ou un cas. Ils se doivent donc de répondre au plus vite à ces agents administratifs qui sont à même de découvrir un certain nombre de ces erreurs, non seulement parce qu'il faut corriger au plus vite la situation de la personne qui est concernée par cette erreur, mais parce qu'il faut également en trouver l'origine. En effet, dans un système qui se veut standardisé, et de surcroît encadré par le droit, l'erreur n'a pas sa place. Les magistrats doivent, avec l'aide des greffiers, détecter la cause de l'irrégularité. Dans ce cas, pour remédier aux limites de l'organisation technique, il faut pouvoir recourir aux relations humaines, et au savoir que chacun détient. Ceci nous explique l'importance prise par les contacts directs dans les échanges. S'ils se limitaient à une approche purement bureaucratique, les divers greffiers pourraient se contenter d'appliquer à la lettre les décisions. Après tout, comme nous le confie un de ces agents,

« Nous, on n'est là que pour appliquer et on n'a pas à prendre des décisions tout seul dans notre coin ». Mais l'importance des enjeux, le fait aussi d'être complice d'une détention arbitraire ou d'une remise en liberté inopinée imposent de quitter une telle attitude et de s'impliquer dans la gestion des dossiers. Ceci relève pourtant du défi vu les masses à traiter.

« Si on continue à augmenter le travail sans augmenter les moyens, ça va se faire au détriment de la connaissance qu'on a des détenus ».

(Greffier, Maison d'arrêt)

« Les procédures se complexifient. On formalise de plus en plus de choses mais on le fait à moyens constants. On nous demande de plus en plus de choses au détriment du contrôle des dossiers et des pièces. On multiplie les erreurs possibles. On veut des rapports, des stats, au détriment du contrôle »

(Greffier, Maison d'arrêt)

La multiplication des nouveaux textes de lois concernant l'exécution des peines a également renforcé la nécessité de la coopération. Beaucoup d'acteurs se perdent dans l'interprétation de la loi et cherchent des repères. En tant qu'exécutants de décisions, les greffiers attendent les interprétations des magistrats :

« La loi, les procédures se complexifient de plus en plus. Il y a des différences d'interprétation. Ce n'est pas évident. On a une inflation législative, les décrets de la loi pénitentiaire... Beaucoup d'inconnues. »

(Greffier, maison d'arrêt)

Les différences de pratiques entre juges, et les divergences d'interprétation dans les textes, invitent aussi à échanger avec les magistrats et avec leurs greffiers. Les greffiers de la maison d'arrêt veulent être sûrs de bien avoir compris la position du magistrat par rapport à la peine et sur les aménagements.

« Les JAP, suivant leur personnalité, leur sensibilité, ils ont des interprétations différentes, sur les peines, sur les permissions de sortie. Il faut s'adapter. C'est intéressant même si c'est délicat. »

(Greffier, maison d'arrêt)

Consciemment ou non, les JAP comme les parquetiers tiennent compte de cette place certes discrète mais fondamentale qu'occupent ces différents agents. Dans la juridiction déjà maintes fois évoquée où le parquetier en charge de l'exécution des peines a mis en place un groupe chargé de limiter le surencombrement de la maison d'arrêt locale, les acteurs judiciaires et pénitentiaires ont parfaitement compris et reconnu ce rôle essentiel joué par les greffiers dans le système. Ces derniers sont complètement associés au groupe et leurs avis sont pris en compte :

« Ici, on recherche le consensus. On essaie de marcher ensemble. Il y a une vraie concertation entre le Parquet, les JAP, le SPIP. On travaille vraiment ensemble » (...). On a une très grande qualité de relations. Ça dépend des personnes, en fait. Et ici, on a une grande valeur humaine » *(Greffier JAP).*

De l'huile dans les rouages

Loin d'être des bureaucrates inflexibles, les greffiers et fonctionnaires sont donc une assurance essentielle afin de limiter les erreurs. Ils cherchent à comprendre au mieux les positions des magistrats pour répondre à leurs attentes et les avertir en cas de décalage entre ces attentes et les constats fait dans la réalité. Ces agents sont donc un « regard » sur le concret pour les magistrats. Toutefois, comme tout intermédiaire, ils renvoient une vision forcément parcellaire de cette réalité. Elle ne remplace pas le contact direct.

Toujours dans la même veine du bureaucrate facilitateur ou fluidificateur, on observe que ces agents sont des acteurs essentiels face aux enjeux de rapidité et de productivité qui s'imposent aux institutions judiciaires. D'un côté, les acteurs disent ne pas vouloir sacrifier la qualité du traitement de dossier à la productivité :

« On nous demande des chiffres par rapport aux délais. Mais jamais je ne privilégierais le chiffre sur la qualité. Les conséquences sont trop graves. L'incarcération, ce n'est pas rien. »

(Greffé, exécution)

Mais d'un autre côté, ils sacrifient un peu leur rigueur sur l'autel de l'efficacité.

"Une partie du travail, qui est nouvelle, c'est d'appeler les personnes. Avant, ça aurait été impensable, on aurait envoyé des courriers, ne serait-ce que pour garder une trace. Pourtant maintenant, la cour ou le parquet ne nous demandent pas de traces de nos actes. Aujourd'hui quand un jaf demande un justificatif, on relance les personnes par téléphone. maintenant on note pour les coups de téléphone significatifs, on fait un PV, même si je sais pas si ça a une valeur."

(Greffé JAP)

Face à une demande publique de davantage de répression, il est clair qu'un certain type de pression s'exerce sur l'ensemble des acteurs concernés. Conjugué au manque de moyens, qui fait que des retards s'accumulent tout au long de la chaîne pénale, toutes ces contraintes débouchent sur des recherches d'arrangements, c'est-à-dire d'une certaine souplesse dans l'application des procédures. Sans parler d'irrégularités, on relève des petites libertés d'interprétations qui tranchent avec la rigueur du droit. Cela concerne surtout les papiers nécessaires à l'incarcération. Les flux de traitement des dossiers aux audiences ne permettent pas de disposer de tous les documents officiels lors de l'incarcération, souvent tard le soir dans les grandes juridictions, ou de la convocation devant le JAP. Alors on se « débrouille », souvent avec l'assentiment actif ou passif des magistrats.

« A la maison d'arrêt, ils sont obligés d'avoir un titre original de détention. Ici, on a beaucoup de retard par rapport à l'exécution. Ils ont toujours un fax qu'on leur envoie, et on régularise plusieurs mois après. Ils ont le mandat de dépôt par le greffe d'audience, et on régularise ensuite. »

(Greffé exécution)

« La grosse difficulté qu'on a, c'est que les jugements correctionnels ne sont pas tapés au moment de l'audience, puisque les décisions sont rendues tout de suite, elles vont être tapées dans un délai... variable à l'issue de l'audience. Donc on va travailler nous sur les notes d'audiences qu'établit le greffier à l'audience et sur les diverses pièces dont on peut avoir besoin, et en fait le jugement on l'aura 3, 4, 5, 6, 8 mois plus tard... Oui c'est très long (rire) ce qui pose beaucoup de problème. Le greffe correctionnel est surchargé et donc ils ont beaucoup de retard dans la frappe. Ça a tendance à s'améliorer mais c'est compliqué puisqu'ils sont en sous-effectif et puis nous après il faut que ça passe par le parquet, le service de l'exécution des peines, qui ensuite nous renvoie la copie. Donc en fait on a déjà traité le dossier, on a travaillé sur les notes d'audiences, sur un document qui n'est pas un jugement mais qui nous permet quand même de constituer les dossiers parce que sinon on prendrait un retard infini (rire). Dans le temps, on travaillait avec les jugements, et déjà il y avait un décalage souvent de plusieurs mois entre la décision correctionnelle et la prise en charge de la personne et petit à petit le législateur et la chancellerie ont pris des mesures et fait des modifications qui ont eu pour objectif de rapprocher la prise en charge de l'audience correctionnelle, ce qui est quand même une très bonne chose. »

(JAP)

« Par exemple, pour les aménagements de peines, pour les personnes qui sont condamnées à moins de un an et qui ne sont pas incarcérées, au moment de l'audience, on leur remet une convocation devant nous pour examiner l'éventualité d'un aménagement de peines systématiquement, dans un délai qui est entre un et deux mois, donc nous dans le mois qui suit l'audience, on va voir la personne et on va pouvoir préparer un éventuel aménagement de peine si la personne vient mais du coup on n'aura pas le jugement dans les mains, que les notes d'audience et la notification à la personne, cette convocation devant nous, c'est assez succinct »

(JAP)

Cette souplesse indispensable pour répondre aux injonctions de rapidité entraîne un surcroît de travail dans la mesure où elle implique une régularisation a posteriori qu'il faut savoir gérer avec rigueur. Cela multiplie les risques d'erreurs. Mais la plupart des acteurs ne sont pas aptes à résister à cette pression de la rapidité exigée. Cette rapidité et les ajustements tardifs qui en résultent conduisent à une recherche renforcée et permanente de l'information. Parmi les outils qui servent de points de repère essentiels sur certains sites, les "fiches pénales" sont très fréquemment demandées au greffe de la maison d'arrêt. Cette fiche permet en principe de résumer le parcours de la personne tant qu'elle est suivie dans l'institution pénitentiaire. Or, bien que les informations qu'elle contient soient partielles, cette fiche est utilisée par tous les acteurs comme support pour leur prise de décisions. Certains acteurs le déplorent mais « font avec », alors même qu'elles « oublient » certains éléments, comme les reliquats de peines non exécutés. Le greffe de la maison d'arrêt est donc en permanence sollicité par tel ou tel pour fournir des fiches pénales, peut-être parce que ce document, qui n'est pas destiné à un usage aussi intensif, est jugé par les acteurs être le plus synthétique pour appuyer leur travail au quotidien. Mais encore une fois, ce n'est pas le rôle des fiches pénales, qui restent largement lacunaires par rapport à l'usage qui en est fait. D'où l'agacement de certains :

"Des fois je me dis qu'ils doivent tapisser leurs murs avec des fiches pénales".

(Greffière MA)

La logique dominante des flux génère aussi d'autres modes d'arrangements paradoxaux. Le taux d'exécution des affaires et les délais d'exécution sont des préoccupations très importantes pour les gestionnaires des deux institutions. Nous avons déjà dit que partout, dans les cabinets des JAP, dans les bureaux des CIP ou des DSPIP se trouvaient un certain nombre d'affaires en attente d'une prise en charge, pour différentes raisons. A ces « stocks » des juges et des SPIP s'ajoutent des « stocks » que l'on pourrait qualifier d'administratifs parce qu'ils sont en attente de traitement dans les bureaux des greffiers du TGI. Il ne s'agit pas de mauvaise volonté mais d'impossibilité matérielle à traiter tous ces dossiers dans des délais brefs. Ces stocks administratifs sont de deux natures. Il y a ceux qui résultent de choix individualisés des greffiers, qui trouvent inutile de s'engager dans un dossier pour lequel le travail demandé est considéré comme excessif eu égard à la peine. D'autres sont bloqués ou renvoyés vers le JAP parce que le greffier estime que la peine est disproportionnée ou mal à propos :

« Je n'hésite pas à aller au charbon pour une personne. On a un petit pouvoir bien sûr, par exemple laisser un dossier dans un coin, laisser traîner »
(Greffier JAP).

« Il peut y avoir des sursis à exécuter. Quand une personne a une peine importante de prison, on prend connaissance de sa situation familiale, professionnelle, de santé, etc. Et alors le magistrat peut surseoir. On a tout un stock de peines non exécutées. Par exemple, si une personne a trouvé du travail entre-temps, si une femme est enceinte, ou des choses comme ça... Alors on prend en considération sa situation et parfois on renvoie vers le JAP »

(Greffier, exécution)

Il y a aussi ceux qui sont le produit de choix ou de non-choix stratégiques. Des greffiers des services de l'exécution se plaignent par exemple dans plusieurs juridictions d'être toujours le dernier service qui sera renfloué quand il y a des problèmes d'effectifs. Certains évoquant ouvertement une stratégie pour « bloquer » matériellement des dossiers qui ne seront ainsi pas enregistrés à l'exécution et donneront donc de « l'air » aux services de l'exécution et aux établissements pénitentiaires. Présentée devant certains procureurs, cette hypothèse n'a pas été démentie, loin de là.

A la fois rigoureux dans l'application des décisions prises dans l'exécution de la peine, afin d'éviter les erreurs touchant à l'incarcération, et faisant preuve d'une remarquable souplesse au quotidien, et d'un investissement conséquent pour chercher les informations manquantes, rattraper un magistrat pour lui faire régulariser une situation, ces agents constituent des rouages essentiels qui permettent de surmonter les oppositions et les tensions décrites précédemment. Au-delà des questions de principe, de positionnement institutionnel et professionnel des uns et des autres, ils confrontent les différents acteurs, et surtout les magistrats, à des cas concrets, auxquels ces derniers doivent apporter

une réponse rapide et applicable. Ces agents sont des constituants importants de la chaîne bureaucratique qui amènent une certaine normalisation des décisions et qui permettent de tenir le rythme en rattrapant une partie des ratés. Toute la question est de savoir, dans ce domaine comme dans d'autres, jusqu'où ils pourront tenir ce rythme qui s'accélère.

CONCLUSION

La schizophrénie organisationnelle

La description détaillée de toutes ces interactions entre monde judiciaire et administration pénitentiaire nous montre donc un monde assez éclaté, traversé par des tensions, des logiques plus ou moins convergentes, de la coopération et aussi souvent des dilemmes. Dans ce système humain où tous les acteurs sont interdépendants entre eux, les objectifs ne sont pas tous partagés. La logique répressive s'oppose à celle de la réinsertion sociale, celle de l'enfermement à celle de l'évitement de l'incarcération, celle de l'automatisation à celle du « cas par cas ». La difficulté pour bien appréhender l'impact de ces diverses logiques dans le système et ainsi pouvoir aisément le décrypter provient du fait que les rôles qu'occupent les uns et les autres dans leur fonction ne sont pas figés. Comme on l'a vu, des parquetiers peuvent être non répressif et lutter contre l'incarcération, des JAP s'opposer à des aménagements et des CIP freiner des sorties de prison, alors que leurs homologues dans d'autres juridictions auront des attitudes inverses. Le comportement des uns et des autres dépend à la fois de leurs idées, de leur vision de leur métier, et des comportements des autres acteurs. Dans ce cadre, nous avons vu combien le –ou les- JAP occupaient encore et toujours une place centrale dans l'ensemble. Tous les autres acteurs ajustent leur conduite en fonction des politiques mises en place par ces juges. S'il est considéré comme trop « préventif », les parquetiers auront plutôt tendance à freiner les aménagements. Si au contraire il est trop répressif, ces parquetiers, sous l'impulsion des directeurs d'établissements toujours soucieux d'éviter le surencombrement, chercheront à inviter le JAP à aménager davantage. Excepté les directeurs de maison d'arrêt, qui ont des stratégies assez claires et similaires d'un site à l'autre, tous les acteurs règlent leur conduite en fonction de la stratégie adoptée par le JAP. Dans une certaine mesure, les CIP sont ceux qui sont le plus sensible à ces politiques des JAP, puisque, dans leurs relations avec eux, ils doivent trouver le juste milieu entre une

coopération informelle indispensable à leur bon fonctionnement et une bonne distance afin de préserver leur autonomie par rapport au magistrat. Dans une telle configuration, le pire pour tous les autres acteurs est d'avoir un JAP imprévisible, ce qui ruine toutes les tentatives d'ajustement et fragilise davantage tout l'ensemble.

Un autre thème récurrent nous ramène aussi au rôle central du JAP, celui de la responsabilité de la décision de maintenir ou non en prison le condamné. Nous avons vu que, malgré les tentatives successives de la DAP de rendre plus automatiques et plus administratives les décisions d'aménagement -et la Loi pénitentiaire de 2009 va dans le même sens-, les agents des SPIP n'étaient pas prêts à assumer seuls les conséquences de telles décisions. Ils ont toujours besoin d'un JAP pour avoir un point d'appui vers qui renvoyer les problèmes. Certes, le DSPIP peut prendre sa part, mais nous avons vu combien sa position était difficile à tenir et comment il avait peu de moyens pour s'imposer face aux juges. La montée en puissance du parquet dans les dispositifs n'a pas pour l'instant bouleversé ces équilibres. Les différences locales se font alors entre JAP aménageurs, prêts à prendre des risques et assumer leurs décisions, et JAP « prudents » ou « répressifs » qui freineront tous les mouvements vers la sortie de prison. C'est parmi les premiers que l'on trouvera les innovateurs, ceux qui tentent de surmonter les contradictions inhérentes au système pour lutter contre les aberrations qu'il produit. L'exemple des petites peines en est la parfaite illustration. Il ne faut pas pour autant laisser à penser que le JAP maîtrise tout l'ensemble : il est bien contraint de composer avec les moyens que peuvent lui fournir les différentes entités de l'administration pénitentiaire. A moins qu'à terme, il ne choisisse de s'appuyer sur des associations ou autres services de statut privé pour porter davantage certaines politiques.

Quant aux parquets, malgré l'accroissement progressif mais continu des pouvoirs qui lui sont alloués, on perçoit qu'il n'est pas un acteur aussi fort que l'on pourrait le penser, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les contradictions des politiques publiques entre elles alimentent cette schizophrénie organisationnelle qui brouille les messages et laisse les partenaires dubitatifs. Ensuite, les pressions qu'exercent les maisons d'arrêt sur les parquets les obligent à tenir compte d'un certain nombre de réalités internes aux établissements. Enfin, le parquet peut proposer, influencer, appuyer, mais il n'est pas décideur et doit composer avec le JAP. Les CIP et même les DSPIP ne s'impliquent pas dans un renforcement des liens qui les unissent aux parquets, même si dans de nombreuses juridictions, les relations sont plutôt satisfaisantes. Ils n'ont pas envie de quitter l'influence du JAP pour se retrouver sous celle d'un parquet dont les méthodes de travail apparaissent de plus en plus automatiques et répressives. La préservation de l'autonomie domine. Le seul endroit où le parquet paraît moins subir et reprendre la main, c'est la juridiction au sein de laquelle le parquetier en charge

de l'exécution a choisi de s'investir avec les JAP et les autres partenaires dans une politique claire et résolue de lutte contre le surencombrement. Dans ce cadre, le parquet redevient un des moteurs de l'action. Toutefois soulignons que même dans une telle situation, il ne peut rien si les JAP ne sont pas prêts à participer.

La complexité des cas présentés ici, et de l'ensemble des relations judiciaires-pénitentiaires, s'explique aussi par le fait que non seulement les acteurs ont des rôles différents d'un site à l'autre, mais qu'en plus ces acteurs sont souvent confrontés à des injonctions contradictoires qui les placent en situation de dilemmes. A cet égard, le cas du parquet est le plus patent. Organe hiérarchisé, le parquet se voit contraint d'appliquer des directives divergentes entre elles. Les aménagements, rendus nécessaires par les limites matérielles que rencontrent les établissements, vont à l'encontre des lois de plus en plus répressives et restrictives qu'on leur demande d'appliquer. Les exemples les plus flagrants de ce que de multiples acteurs appellent leur « schizophrénie » se rencontrent chez certains parquetiers qui lors de leurs permanences défèrent à tout va pour contenter les tableaux statistiques et s'engagent parallèlement dans des politiques d'aménagements ambitieuses. Ils alimentent la chaîne pénale et devront par la suite faire tout leur possible pour trouver des solutions afin d'alléger la charge des prisons. Mais on rencontre une autre forme de schizophrénie chez les JAP qui s'affichent avec sévérité dans leurs fonctions de correctionnelle pour mieux défaire ensuite ce qui a été décidé lors de leur rencontre avec le condamné en tant que JAP. Les CIP ne sont pas exempts de ce symptôme puisque, en recherchant des garanties d'insertion dont tout le monde sait qu'elles sont en partie illusoire et en refusant une automatisation des décisions qui remet en cause leur autonomie professionnelle, ils contribuent à maintenir en détention des personnes pour lesquelles ils ne veulent pas laisser « glisser » les dossiers.

L'impression dominante est que tous ces acteurs, obnubilés par la menace de la récidive et le risque zéro, perdent de vue la signification effective de l'incarcération pour la personne. De ce point de vue, les juges d'instruction et les JLD sont les plus distants. La plupart de ceux que nous avons rencontrés refusent de tenir compte dans leur décision des conditions concrètes de détention. Ils se disent non concernés, rejetant la responsabilité de ces questions à l'AP. Mais les parquetiers et même certains JAP ne sont pas plus soucieux de mesurer effectivement ce que leurs choix signifient pour un condamné, surtout lorsque les conditions imposées par la réalité de l'établissement conduisent à renier certains principes de dignité de la personne. Trop souvent la prison apparaît comme une solution simple et sécurisante pour les acteurs en position de responsabilité. Et il est paradoxal que ce soient les équipes de direction des maisons d'arrêt qui soient les plus mobilisées pour rappeler aux juges la part « d'humanisme » que devrait comporter l'exercice de leur profession. Les magistrats se

sentent mal à l'aise quand quelqu'un leur rappelle ce qu'est véritablement l'emprisonnement dans une cellule surpeuplée et alors que les difficultés matérielles et de personnel empêchent d'appliquer les normes que l'AP s'est fixée pour elle-même. Malgré tous les discours sur la réinsertion et les engagements de la DAP en ce sens, la question essentielle est celle des priorités. Si la réinsertion est un objectif essentiel, alors il faut s'interroger, pour chaque individu, sur l'impact concret qu'aura une incarcération sur sa vie. Tous les entretiens mentionnent les ratés et les conséquences graves qu'ont pu avoir des décisions de détention sur des personnes fragiles, ou insérées mais avec de multiples difficultés psychologiques, économiques, sociales ou autres. De nombreux acteurs interviewés sont sensibles à ces thèmes. Mais plus rares sont ceux qui disposent du temps et des moyens pour poser correctement cette question et s'engager vraiment dans des politiques alternatives.

Alors les plus prudents freinent sur les aménagements. Les plus innovants, si le flux des condamnations leur en laisse le temps, cherchent à contrebalancer cette « facilité » que représente l'incarcération pour tenter d'inscrire le condamné dans une logique de trajectoire optimale. Mais le manque de moyens et les perspectives limitées, en période de crise, de réinsertion grâce au système pénitentiaire font très souvent basculer les aménagements ou les autres substituts à l'incarcération dans une certaine automatisation. Ainsi, parmi les innovations présentées dans les chapitres précédents, beaucoup sont dénoncées comme un basculement vers une logique d'aménagement automatique, au grand dam des CIP et à la grande crainte des acteurs qui craignent que les garanties en terme de sécurité soient insuffisantes. Les innovateurs rétorquent que les procédures menant à l'accroissement massif des incarcérations sont tout aussi automatiques, et qu'elles sont de surcroît le résultat de politiques trop largement inspirées par la démagogie et le désir de satisfaire une opinion publique mal renseignée par les médias. Face à cela, ils défendent une stratégie pragmatique : en l'état actuel du système judiciaire et pénitentiaire, mieux vaut tenter de faire le maximum pour éviter l'incarcération des personnes qui ne relèvent pas des délits graves, quitte pour cela à sacrifier une partie de ses idéaux professionnels d'individualisation de la peine.

Le problème, et certains de ces innovateurs en sont conscients, c'est que lorsqu'ils sont engagés dans le paradigme de l'automatisme, ils deviennent plus aisément contrôlables.

Le *numerus clausus*, un élément de progrès a minima ?

A tous les échelons de la hiérarchie judiciaire ou pénitentiaire, les entretiens font ressortir un accord pour l'instauration d'un *numerus clausus* dans les maisons d'arrêt. Il s'agirait de rabaisser progressivement le taux d'incarcération effectif en fonction du nombre de places disponibles et de s'y tenir, à l'image de ce que l'on peut observer dans le site expérimental de notre échantillon le plus avancé en ce domaine. Dans le prolongement du raisonnement sur l'automaticité, la plupart des acteurs pensent que seule une règle stricte et simple comme celle-ci peut contrebalancer les pesanteurs jouant en faveur de plus d'incarcérations. Ils dénoncent les textes de loi non appliqués ou les moratoires décidés à propos des règles de détention -notamment celle de un détenu pour une place-, tout en reconnaissant n'avoir pas les moyens de s'opposer autrement à l'inflation carcérale.

L'affaire de Pornic⁵² a bien montré l'extrême sensibilité du monde judiciaire et d'une grande partie du monde des SPIP à l'actualité et aux récriminations gouvernementales. Le fait que le principal suspect ait été placé en SME au moment des faits, suite à une condamnation pour outrage et menaces à magistrats en récidive⁵³, et l'émoi qui a saisi le monde politique et l'opinion publique a suffi à faire repartir à la hausse le nombre d'incarcérations et le taux de surencombrement des établissements pénitentiaires. La population écrouée détenue passe de 61473 au 1^{er} décembre 2010 à 64 148 au 1^{er} avril 2011⁵⁴, alors que l'on observait une certaine stabilité depuis septembre 2009 et même une baisse entre juin et septembre 2009, due en grande partie au développement des aménagements de peine. Face aux manques de moyens dont souffraient les services judiciaires et pénitentiaires de Nantes, phénomène largement répandu en France, la réponse collective a donc été un retour à une politique d'incarcération plus importante. Le nombre de prévenus incarcérés s'accroît également. Toute mise en cause du système relance le débat sur l'exécution des peines et débouche sur une hausse des incarcérations et du nombre de détenus hébergés, quel que soit le nombre de places disponibles et quelles qu'en soient les conséquences concrètes en termes de condition de vie pour les détenus. Un grand nombre de ces incarcérations semble d'ailleurs toucher des courtes peines.

Dans un contexte comme celui-ci, le *numerus clausus* n'a rien d'une solution idéale qui demanderait une remise à plat du système. Il est juste une réponse pragmatique, de court terme, et certainement pas définitive à la pression qui s'exerce en faveur de davantage d'incarcérations et ce, alors même que

⁵² En janvier 2011, une jeune femme est assassinée. Le principal suspect qui était inscrit sur le fichier des délinquants sexuels était en SME mais son suivi par le SPIP était difficile compte tenu de la charge de travail.

⁵³ Inspection Générale des Services Judiciaires, *Inspection de fonctionnement du service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes*, Février 2011.

tous les acteurs qui connaissent la prison dénoncent les effets délétères et les dangers de la prison sur les individus. Les magistrats et les directions des maisons d'arrêt pourraient ainsi arbitrer réellement entre nécessité de l'incarcération et règles élémentaires de respect des droits de la personne écrouée hébergée. A cet égard, on ne peut que rappeler la richesse de l'expérience menée sur un de nos sites avec comme ligne de mire l'absolue limite d'un taux d'occupation ne dépassant pas un certain chiffre. Quand celui-ci est atteint, ou est proche, les acteurs se réunissent tous en urgence pour examiner les mesures à prendre, et qui faire sortir pour laisser de la place. Bien entendu, ce mode de fonctionnement n'est certainement pas satisfaisant d'un point de vue éthique. Des commentateurs rétorqueront que l'on ne peut accepter que dans deux juridictions différentes, la peine ne soit pas la même en fonctions de considérations matérielles. Certes, mais n'est-ce pas déjà le cas aujourd'hui ? Même en admettant que l'on puisse procéder à une harmonisation nationale des peines, il s'avère que les conditions de détention sont très variables d'un établissement à l'autre. C'est d'ailleurs un argument qui revient fréquemment dans les entretiens avec les directeurs. Les magistrats doivent connaître les établissements car effectuer une même peine dans un établissement relativement confortable, en sous-effectif, et dans un établissement surpeuplé, livré à la promiscuité de co-détenus de toutes sortes, est une épreuve tout à fait différente. L'égalitarisme n'est alors qu'un leurre.

Puisque les politiques de sécurité françaises ont tendance à copier, avec dix années de décalage, les modèles américains, il est intéressant de rappeler que, dans un arrêt récent, la Cour suprême des Etats-Unis a confirmé l'injonction faite à l'Etat de Californie de mettre fin à la surpopulation carcérale en réduisant le taux d'occupation de ses prisons à 137, 5%⁵⁵ au lieu de 200% actuellement. La France est elle aussi l'objet de condamnations par la Cour européenne des droits de l'Homme pour ses conditions de détention⁵⁶. A l'exemple de ce qui s'est passé pour la garde-à-vue, il n'est pas impossible qu'une jurisprudence en matière de détention ne s'établisse en urgence, et n'oblige les divers tribunaux à réagir en urgence sur ce point. De nombreux acteurs interviewés sont d'ailleurs demandeurs d'une telle crise qui permettrait une remise à plat de l'ensemble du système.

Autre évidence, si la lutte contre la surpopulation à travers le *numerus clausus* oblige les acteurs à se poser des questions sur les personnes incarcérées et celles qu'il faut faire sortir, si cette politique est un levier intéressant à court terme, il est clair que cela ne suffit pas à mener une politique pénale et une politique pénitentiaire ambitieuse. A ce propos, on peut qu'être frappé par la pauvreté du débat

⁵⁴ Source DAP

⁵⁵ Cour suprême des États-Unis, 23 mai 2011, *Brown v. Plata*

⁵⁶ Sur les conditions de détention, Cour EDH, 5e Sect. 20 janvier 2011, *Payet c. France et El Shennawy c. France*,

public qui se focalise souvent sur un objectif ultime : ouvrir de nouveaux établissements pour offrir de nouvelles places. Comme nous l'avons précisé au début de ce rapport, l'une des raisons qui ont présidées à la commande de cette recherche trouve sa source dans les divers exemples d'ouvertures qui ont entraînés un accroissement rapide du nombre de personnes en détention. Suivant la loi de l'offre, la mise à disposition de nouveaux établissements auprès des magistrats peut conduire ceux-ci à prononcer davantage de peines fermes. Le principe de responsabilité et du moindre risque invitent « naturellement » les acteurs à aller en ce sens.

Au-delà des débats théoriques et juridiques, il est nécessaire d'intégrer dans la réflexion les conditions concrètes de détention et les risques réels encourus par les personnes incarcérées. L'objectif est donc de sensibiliser davantage les magistrats qui ne sont pas conscients de ces risques. La question ne devrait pas seulement être « Faut-il ou non incarcérer telle personne ? » mais également « A quoi va concrètement servir l'incarcération dans le cas présent ? Que peut-on en attendre ? Quelles en seront les conséquences pour la personne condamnée ? ».

Ces questions ont bien sûr maintes fois été posées, mais elles sont actuellement occultées, au moins dans les débats publics. Du côté de l'administration pénitentiaire, un effort particulier a cependant été fait ces dernières pour développer les aménagements permettant d'éviter ou de limiter l'incarcération. Le PSE –Placement sous surveillance électronique- constitue le point central de ce développement.

Le PSE, la solution miracle ?

La limitation du nombre de personnes écrouées hébergées ces dernières années est en partie due à la montée en puissance des aménagements, parmi lesquels essentiellement le PSE. A première vue, le PSE peut apparaître comme la réponse miracle aux dilemmes que rencontrent les acteurs. En effet, le « bracelet électronique » consistant à faire effectuer aux condamnés leur peine chez eux, ces derniers ne sont plus soumis aux réalités carcérales. Il n'est plus besoin de les héberger, pour reprendre la terminologie officielle. Ils ne contribuent donc pas à la surpopulation des prisons. Ils ne sont pas non plus livrés à eux-mêmes puisque la technologie permet de vérifier qu'ils respectent un certain nombre d'obligations, et notamment celles concernant les déplacements. En terme de

contrôle, Le succès rencontré par cette mesure ces dernières années est indéniable : 4297 en avril 2009, et 7147 en avril 2011⁵⁷. Que ce soit du point de vue économique –les personnes s’hébergent elles-mêmes-, de la sécurité des personnes, ou des conditions de détention, le bilan est globalement positif pour les acteurs judiciaires et pénitentiaires. De plus, la surveillance à laquelle sont soumises les personnes permet aux magistrats de conforter leur situation pour ce qui concerne leur responsabilité. La personne n’est pas livrée à elle-même, il y a un contrôle permanent.

La loi pénitentiaire de 2009 a renforcé le recours au PSE puisque celui-ci est automatique pour les 4 derniers mois de détention. Le condamné acquiert donc le statut d’écroué non hébergé dans ce cadre. Il rentre chez lui avec un bracelet finir sa peine, et préparer son retour à la vie civile. La surveillance électronique de fin de peine ou SEFIP vise officiellement à éviter les sorties dites « sèches », c’est-à-dire sans aucun accompagnement de la part des services pénitentiaires. Mais elle représente aussi un moyen rapide et efficace de désencombrement des maisons d’arrêt. Comme toujours, la principale question qui est en partie omise est celle des capacités effectives de suivi et éventuellement d’aide à la personne. Qu’en est-il du contrôle concret des personnes en SEFIP ? Vu les pressions d’ordre matérielle que subissent les SPIP, il n’est pas sûr que cette mesure soit administrée de manière optimale, ou alors aux dépens d’autres suivis gérés par le même service. La loi prévoit d’ailleurs des exemptions à l’application systématique de cette règle : « *impossibilité matérielle, non consentement, incompatibilité de la mesure avec la personnalité du condamné ou risque de récidive* ». Comme on le voit, le débat n’est pas clos, puisque cela nous renvoie aux problématiques évoquées tout au long de ce rapport.

Mais au-delà de ces considérations matérielles, se pose toujours le problème de l’automatisme. Les SDF et toutes les personnes ne disposant pas d’un hébergement pérenne ne pourront pas bénéficier de cette disposition, de même que les personnes qui ne le veulent pas. Pour les autres, leur libération et leur placement sous SEFIP dépendra aussi du niveau de risque acceptable et accepté par les magistrats. En effet, et le raisonnement s’applique plus généralement à tous les PSE, si la personne est placée sous étroite surveillance, le bracelet ne l’empêche pas de commettre certains actes. Quid de la pérennité de cette mesure si un fait divers sordide vient remettre en cause la mesure ? Imaginons qu’une personne sous PSE commette un homicide : quelle serait alors l’avenir de cet instrument ? La fragilité qui touche l’ensemble des mesures de milieu ouvert, et leur exposition à la vindicte populaire en cas de dérapages, même si ceux-ci restent très limités, concerne aussi les PSE.

Les acteurs de la chaîne pénale et pénitentiaire sont conscients de ces limites. Pour résister à

57

Source DAP. A noter que le PSE concerne aussi bien des condamnés que des prévenus

l'automatisme et ne pas trop engager leur responsabilité, nous avons vu qu'ils restreignent au maximum le recours aux aménagements *ab initio*. Personne ne veut s'engager dans une politique qui accorderait « à l'aveugle » des aménagements sans examen au préalable du SPIP ou d'autres travailleurs sociaux du secteur privé. Nous n'avons pas eu connaissance, dans les sites visités, d'un recours à ces derniers pour contrebalancer la difficulté de réagir dans l'urgence dont font preuve quelques CIP. Cela ne signifie pas que dans certaines juridictions, les magistrats n'ont pas recours à une telle possibilité.

Au-delà des questions internes à la Justice, on voit que la réaction des policiers, des élus, et de l'opinion publique face aux mesures de milieu ouvert, voire dans quelques temps au PSE, manquent tout à fait d'enthousiasme. La prison garde une image de punition difficilement remplaçable. Elle offre un sentiment de sécurité puisque l'on pense que la personne délinquante est enfermée, sans se poser la question de la sortie et de son retour dans la société civile. Pour cela, et en l'état actuel de l'environnement politico-médiatique, beaucoup d'acteurs craignent que la moindre dérive relayée par des journalistes mette à mal le PSE.

Nonobstant ces questions publiques, le PSE rencontre d'autres obstacles. Les SDF, nous l'avons dit, peuvent très difficilement en bénéficier. Le refus de certains auteurs de délit, notamment lorsque leur reliquat de peine ferme est peu élevé, joue également à l'encontre du PSE. En outre, plus ce placement devient populaire, et plus il se généralise, et plus le suivi des personnes devient difficile. Là aussi, on passe insensiblement d'un traitement individualisé à un traitement de masse, automatisé. L'automatisme tant redouté s'installe, d'autant que l'idée de condamner quelqu'un à une peine hors les murs de la prison permet d'éviter les doutes liés à la promiscuité carcérale et aux conditions de vie dans les établissements.

En bref, pour la plupart des acteurs rencontrés, le PSE n'est pas la solution miracle par rapport à la question du surencombrement. Il s'apparente davantage à une solution provisoire, de moyen terme, à la merci d'un fait divers. Est-il destiné à attendre davantage de places de prisons, à élargir davantage le nombre de personnes placées sous contrôle ? Toutes ces hypothèses émergent dans les discours. En tous cas, il ne permet pas une remise à plat des questionnements sur l'incarcération. Tout au plus est-il un outil de temporisation.

Vider les placards de l'exécution ?

A l'origine de la commande ayant présidée à ce travail, on trouve une inquiétude permanente à l'administration pénitentiaire, rendue plus tangible par les interrogations de plus en plus nombreuses qui émergent dans la sphère publique à propos de l'exécution des peines. L'une des menaces qui planent sur le système concerne les jugements en attente d'exécution qui sont bloqués à l'une des étapes de la chaîne pénale, avant d'être transmise aux SPIP et aux établissements. Comme nous l'avons vu avec les greffiers, il existe de nombreux goulots d'étranglement dans les TGI, depuis les greffes d'audience jusqu'à ceux des services de l'exécution. Y compris lorsque ces obstacles ont été franchis, il existe un nombre de dossiers, variable selon les juridictions, qui sont volontairement ou non « oubliés » dans les parquets, et qui ne sont pas transmis aux JAP, sans parler de ceux bloqués aux étapes ultérieures. Les procureurs eux-mêmes reconnaissent l'existence de ces « stocks ». Ils les expliquent en invoquant les limites de traitement que rencontrent leurs propres services et en avouant qu'ils sont sensibles aux demandes des différents services de l'administration pénitentiaire. Par pragmatisme -capacités des différents services-, par souci de préserver de bonnes relations avec leurs partenaires, par nécessité de préserver malgré les flux une certaine maîtrise de la « production », ils « freinent ». Selon les capacités des différents partenaires, le « blocage » des dossiers dans les parquets est plus ou moins appuyé. Le surencombrement des établissements, fréquemment conjugué avec un SPIP milieu ouvert lui aussi submergé contraint, par réalisme, les procureurs à adopter une telle stratégie.

Mais des pressions publiques s'exercent régulièrement pour que ces dossiers soient « exhumés » et que toutes les « sanctions soient enfin exécutées ». Même si ces peines non exécutées sont essentiellement des petites peines et que, une part d'entre elles remontent à plusieurs années, les partisans des politiques répressives y voient une atteinte intolérable à l'exemplarité de la sanction. Pourtant, le paradoxe est que la prise en compte obligatoire et systématique de ces dossiers « oubliés » risquerait de paralyser totalement le système. Des maisons d'arrêt encore plus encombrées, des SPIP de milieu ouvert soumis à davantage de dossiers auraient des conséquences catastrophiques. Tout le monde en est conscient.

Or, nous avons vu que le dispositif tel qu'il fonctionne actuellement souffre déjà d'un trop-plein de mesures et d'un flux qui empêche les acteurs successifs de prendre du recul pour mener une politique claire et cohérente. L'accroissement massif et voulu des aménagements a certes ralenti

l'augmentation du nombre de personnes écrouées hébergées, mais il a aussi contribué à faire glisser l'ensemble des intervenants vers une attitude « réflexe », fondée sur les disponibilités des acteurs et sur l'automatisme de leurs réactions autant que sur des critères objectifs liés au statut de l'individu concerné. En d'autres termes, le développement des aménagements dans le sens d'un systématisme auquel les acteurs doivent sacrifier de plus en plus leurs savoirs et leurs idéaux professionnels a tendance à placer ces derniers dans une position de « subir » plus que de « décider ». Ceci se retrouve aussi bien dans les maisons d'arrêt que dans les services de milieu ouvert. Pour les premières, il est clair que l'afflux croissant de personnes incarcérées, et beaucoup - répétons-le - pour des petites peines, nuit à l'amélioration générale des conditions de détention et de réinsertion, augmente le risque de violences sur les personnels et entre détenus. La simple application des règles minimales de vie –encellulement individuel, respect de l'intégrité de la personne- devient impossible dans nombre d'établissement. Quant aux objectifs de réinsertion, ils deviennent totalement illusoires lorsque les CIP ont à peine le temps d'examiner la situation de la personne condamnée à quelques mois de détention, et encore moins le temps de préparer un véritable projet de réinsertion. Dans un tel cadre, les directeurs de prison qui défendent tant le côté humaniste de leur métier se voient renvoyés au statut peu glorieux de gardien et de gestionnaire de flux. Des pressions supplémentaires pour exécuter toutes les mesures en attente accentueraient bien entendu ces traits. Déjà, on voit que les efforts pour lutter contre les violences s'émeussent face à l'accroissement du nombre de personnes incarcérées...

Pour le milieu ouvert, les résultats d'une exécution de toutes les peines en attente seraient tout aussi difficiles à assumer, à moins d'instaurer une automatisation systématique de la gestion des personnes, ou de développer ce qu'on appelle le suivi « administratif » des dossiers. Le danger bien réel de l'intensification des flux de traitement se manifeste déjà : lorsque le système se focalise sur les chiffres, il perd de vue la qualité de la réponse, et l'adaptabilité de celle-ci aux caractéristiques de la personne condamnée. Il conviendrait certainement de replacer « l'usager » au cœur des préoccupations des divers acteurs institutionnels, afin de limiter les effets pervers d'un traitement automatisé dans lequel le système perd de vue les problèmes concrets pour laisser la place aux considérations organisationnelles.

Contre toute attente, un objectif, légitime sur le principe, qui serait de « vider les placards de l'exécution », produirait très vraisemblablement une perte de maîtrise totale du système. Au lieu d'apporter davantage de sécurité et d'assurer un meilleur contrôle sur les personnes potentiellement les plus dangereuses, ce type d'ambition générerait des effets pervers inverses : les individus dangereux ou ceux méritant une plus grande attention des services judiciaires et pénitentiaires

seraient en quelques sortes « noyés » dans la masse des dossiers à traiter en urgence. L'incapacité de se focaliser sur un nombre restreint de dossiers particuliers mènerait à des mécanismes inflationnistes, avec de moins en moins de capacité à exercer un contrôle et de mener une politique pénale ou pénitentiaire digne de ce nom. L'exemple des emballements du traitement en temps réel (TTR) en est une parfaite illustration⁵⁸. Les procureurs se rendent compte combien il devient difficile, voire impossible pour eux, de maîtriser la « demande » qui s'exerce à travers le TTR.

La volonté de traiter les dossiers laissés en souffrance doit s'accompagner bien sûr des moyens humains et matériels. Mais elle doit aussi poser un certain nombre de questions afin de procéder à un tri entre dossier nécessitant un réel suivi et ceux moins importants. Que signifie de faire exécuter une peine ferme de quelques mois des années après le prononcé du jugement ? La personne condamnée et réinsérée doit-elle subir sur le tard les conséquences des dysfonctionnements d'un appareil judiciaire en surchauffe ? Les effets de la suppression de l'amnistie pénitentiaire ont mal été évalués. Certes, sur le principe, cette amnistie était naturellement sujette à de multiples critiques. Mais en pratique, on mesure aujourd'hui combien son existence fait défaut. Nonobstant son côté insatisfaisant du point de vue philosophique, elle remédiait à certaines lourdeurs structurelles du système judicairo-pénitentiaire.

Avant de vider les placards de l'exécution, il convient de faire des choix courageux et d'annoncer que, en l'état actuel, le système en question ne peut pas tout traiter, et qu'il génère plus de risques en plaçant des personnes en insécurité juridique qu'en ne faisant pas exécuter toutes les peines...

Remonter vers l'amont

Mais bien entendu, l'examen de l'exécution des peines doit se faire en plaçant celui-ci dans une perspective plus générale, dans une perspective de chaîne pénale. Bien que ce terme soit récusé par de nombreux acteurs, il correspond pourtant assez bien à ce que vivent les acteurs dont nous avons parlé ici. Ils sont dépendants de décisions prises en amont, sur lesquelles ils ont peu d'influence. Ils prennent une décision à un moment donné du processus, puis se désintéressent des conséquences effectives de leur décision, que ce soit sur les services en aval, ou sur le justiciable concerné.

⁵⁸ Bastard, Mouhanna, *Une justice dans l'urgence, Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, PUF, Coll Droit et Justice, 2007

Le paradoxe, maintes fois souligné dans ces pages, est que même les acteurs qui occupent une double position, en amont de l'exécution et dans le processus de l'exécution ou de l'application des peines, ne tirent pas parti du cumul de ces fonctions afin d'éviter cet encombrement généralisé. Les JAP présents en correctionnels utilisent peu –ou pas- les vrais aménagements *ab initio*. Et plus en amont encore, les parquetiers présents aux permanences du TTR n'en profitent pas pour réguler les flux auxquels ils seront confrontés ultérieurement en aval. Nous avons examiné en détails les raisons qui menaient à ce que les acteurs eux-mêmes qualifient de « schizophrénie ». Celle-ci est non seulement le produit des politiques pénales nationales, mais aussi la résultante d'une structuration de l'ensemble de la chaîne pénale qui organise le travail de chacun de manière séquentielle. Chaque acteur intervient ponctuellement, à un instant de la chaîne, prend une décision, en partie conditionnée par les décisions prises en amont, et laisse ensuite l'intervenant suivant prendre à son tour le dossier en charge. Un tel mode de fonctionnement général a au moins deux conséquences. D'une part, un effet « bout de chaîne » que nous avons tout à fait clairement identifié dans cette recherche. C'est aux services de l'exécution et aux services pénitentiaires de gérer toutes les contradictions accumulées en amont. D'autre part, dans une configuration comme celle-ci, personne n'a une vue d'ensemble sur le fonctionnement du système, et donc personne ne peut remédier à ses carences, ou à ses pertes d'énergie. Chacun travaille dans son coin, et renvoie les problèmes sur les autres. Un JAP nous a ainsi résumé l'attitude de ses collègues de correctionnelle, et la sienne propre : « *On juge, on juge vite, et on se dit que, de toute façon, le JAP aménagera ensuite* ». Chaque acteur compte donc sur le suivant dans la chaîne pénale pour remédier à ses éventuelles erreurs, ou pour intégrer quelque chose qui lui aurait échappé.

Le parquet devrait assumer une telle coordination, vu sa place centrale, et grandissante, au sein des institutions pénales. Or, nous l'avons vu, il se révèle un acteur aux capacités d'action limitées car il est dépendant des JAP et de leurs politiques, et moins ostensiblement mais tout aussi durement, des possibilités offertes par l'administration pénitentiaire, et de la pression de l'opinion publique. Le fait qu'il soit l'un des acteurs du système pénal le plus impliqué et le plus évalué dans les politiques pénales et l'un des plus moteurs en termes de traitement rapide lui laisse peu l'opportunité de prendre du recul par rapport à tout ce fonctionnement.

Alors que tous les acteurs conviennent qu'il conviendrait de mettre à plat l'ensemble afin de définir une politique précise, en adéquation avec les capacités réelles de traitement, avec des objectifs certes ambitieux mais clairs et limités, ils sont confrontés à une logique de productivité dont les effets

secondaires nocifs apparaissent très importants et les conséquences sur le long terme inquiétantes.

TABLE DES MATIERES

AVANT PROPOS	5
INTRODUCTION.....	7
Un problème crucial : l'exécution des peines	9
Sortir du dilemme : les aménagements de peine.....	13
Confronter le droit et son application concrète.....	16
I- LES RELATIONS JUDICIAIRE-PENITENTIAIRE A L'ECHELON REGIONAL : RESPECT MUTUEL ET VOLONTARISME	23
1- Les DISP : une politique de démarchage des juridictions	25
La maîtrise de l'information et du savoir faire	25
Un discours « humaniste ».....	29
Un sentiment de relative impuissance	32
Le problème des courtes peines et des « placards » de l'exécution	35
2- Les cours d'appel : une volonté de compréhension	38
Une attitude compréhensive à l'égard des personnels de l'AP.....	39
Une compréhension difficile à concrétiser	43
Des débats occultés à l'échelle régionale.....	47
Une vraie coopération mais une mise à distance des problèmes	50
II- LES RELATIONS JUDICIAIRE-PENITENTIAIRE A L'ECHELON LOCAL : LA COOPERATION INCONTOURNABLE MAGISTRATS-MAISONS D'ARRET.....	52
1- Les relations parquets-maisons d'arrêt	55
Des parquets schizophrènes ?.....	56
Une interaction sous contrainte : le parquet et les maisons d'arrêt.....	61
Impliquer les parquets dans les maisons d'arrêt.....	67
La réponse commune : les aménagements de peine vus par le tandem parquet-maison d'arrêt	70
2- Les JAP : des acteurs qui restent centraux.....	74
Le JAP générateur d'incertitudes.....	75
Résister à l'automatisme	83
La coopération « construite » : un premier exemple.....	86
La coopération officialisée et systématisée	90
3- L'amont de la chaîne pénale : des magistrats du siège très lointains	97
Juges d'instruction et JLD : une décision d'incarcération préventive sans contacts avec la prison.....	98
Les tribunaux correctionnels : un refus de voir l'« après »	105
La « schizophrénie » des JAP	108

III- LA PLACE, DIFFICILE A OCCUPER, DES CIP	115
1- Les DSPIP : entre montée en puissance et confrontation aux limites de leur pouvoir	119
Le DSPIP, un acteur institutionnel reconnu	120
Une autorité hiérarchique qui peine toujours à s'imposer face aux JAP	124
Une autorité hiérarchique en difficulté face aux directeurs d'établissements	128
Le parquet : un allié pour les DSPIP ?.....	131
2- La relation CIP-JAP : interdépendance et indépendance	133
Les CIP : quelle stratégie vis-à-vis du JAP ?	135
Les CIP contre les JAP trop souples	140
Lutter contre l'automatisation.....	146
Des CIP contre des JAP trop inflexibles.....	149
3- Des acteurs silencieux mais qui mettent de l'huile dans les rouages.....	154
Des rouages essentiels.....	155
De l'huile dans les rouages	161
CONCLUSION.....	165
La schizophrénie organisationnelle.....	165
Le <i>numerus clausus</i> , un élément de progrès a minima ?	169
Le PSE, la solution miracle ?.....	171
Vider les placards de l'exécution ?.....	174