

Questions Pénales

CESDIP

Centre de Recherches
Sociologiques sur le Droit
et les Institutions Pénales

UMR 8183

www.cesdip.fr

Les relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire

Christian MOUHANNA présente ici quelques résultats issus d'une recherche sur les relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire, qui a bénéficié d'un financement de la Mission de Recherche « Droit et Justice ». Cette recherche a été réalisée avec le concours de Josephine BASTARD, Patricia BÉNEC'HE-LE ROUX, Véronique LE GOZIOU et Benoit GAUTHIER.

L'exécution des peines prononcées par les tribunaux est une préoccupation récemment devenue ou redevenue essentielle aussi bien dans les services du ministère de la Justice que dans la sphère politique, et jusque dans les médias. Alors que tous les acteurs se sont focalisés ces dernières années sur l'accélération des procédures judiciaires et sur l'accroissement du nombre de décisions rendues par les juridictions pénales, l'attention se porte désormais sur les délais et sur la manière dont les peines sont effectuées. L'attention portée par le public aux questions d'efficacité de la justice ainsi que les débats récurrents sur la récidive et sur les prisons ont ainsi relancé l'intérêt pour un sujet complexe, celui de la réalité des peines, en particulier lorsqu'il s'agit des petites peines de prison¹. En décembre 2008, le Garde des Sceaux confie à l'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ) une demande d'« 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 au jour »². En janvier 2011, suite à l'Affaire dite de Pornic qui met en cause un individu récidiviste suivi par les services pénitentiaires³, le Président de la République confie à Éric Ciotti, député, la mission de rédiger un rapport pour « renforcer l'efficacité de l'exécution des peines »⁴. Désormais, la question du suivi des personnes condamnées et celle de leur incarcération occupent une place dans le débat public.

Parallèlement, durant la même période, les dénonciations récurrentes de l'état détérioré d'un certain nombre d'établissements pénitentiaires⁵ ont débouché sur l'édiction de normes de plus en plus contraignantes en matière de conditions d'incarcération. Cette préoccupation a amené l'Administration Pénitentiaire (DAP) à se doter d'un mécanisme d'application et de suivi des Règles Pénitentiaires Européennes (RPE)⁶, ensemble de normes édictées par le Conseil de l'Europe et concernant entre autres choses les droits et les conditions de détention. De plus, la DAP a multiplié les structures et dispositifs destinés à lutter contre les violences internes aux établissements et contre le suicide. La création du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté en 2007 a renforcé ce souci d'une meilleure situation dans les établissements, même si le bilan reste mitigé. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a réaffirmé et consacré cette priorité.

L'amélioration des conditions de détention d'un côté et le souci de l'exécution des peines de l'autre s'imposent donc comme deux priorités simultanées pour les acteurs des systèmes judiciaires et pénitentiaires, qui se révèlent dans la pratique des objectifs assez contradictoires. En effet, dans un contexte général de surpopulation carcérale, tout accroissement du nombre de personnes incarcérées rejaille sur les conditions de vie et de sécurité dans les établissements pénitentiaires. Dans certains d'entre eux, et notamment les maisons d'arrêt où les taux d'occupation dépassent parfois les 150 %, voire plus, chaque augmentation signifie des risques supplémentaires liés à la promiscuité et à la multiplication des personnes dans chaque cellule. Les dispositifs socio-éducatifs étant restreints, leur accès est forcément rendu plus difficile lorsque les effectifs de détenus enflent.

Dès lors, comment concilier les deux injonctions qui s'imposent aux acteurs judiciaires et pénitentiaires ? Comment le monde judiciaire et l'administration pénitentiaire, qui relèvent certes d'un même ministère et qui sont interdépendants, mais qui vivent dans des logiques de fonctionnement assez différentes, travaillent-ils ensemble ? Dans ces univers régis par le droit, une recherche qui s'attache à comprendre les pratiques concrètes des acteurs de terrain montre les difficultés inhérentes à la gestion des multiples priorités imposées par les politiques publiques de sécurité. Elle couvre l'ensemble des relations entre d'une part la Justice, des procureurs aux greffiers en passant par les juges d'instruction et les juges de l'application des peines (JAP), et d'autre part l'Administration Pénitentiaire, chefs d'établissements, surveillants et membres des services d'insertion et de probation (SPIP).

¹ Cf. ROBERT Ph., et al., 1985, *Les comptes du crime, les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, Sycomore (2^e édition refondue : 1994, Paris, l'Harmattan).

² INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES, 2009, *Évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, ministère de la Justice, IGSJ.

³ Le 20 janvier 2011, une jeune femme est retrouvée étranglée dans un étang en Loire-Atlantique. Son meurtrier présumé a fait l'objet par le passé d'une quinzaine de condamnations et est, au moment des faits, suivi par les services pénitentiaires.

⁴ CIOTTI É., 2011, *Rapport pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, 5 juin 2011.

⁵ Rapport de la commission d'enquête du Sénat n° 449 (1999-2000) de MM. Jean-Jacques Hyest et Guy-Pierre Cabanel, fait au nom de la commission d'enquête, déposé le 29 juin 2000, *Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France*, Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme, *Sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005*, Conseil de l'Europe, Commissaire aux Droits de l'Homme, février 2006.

⁶ Cf. les brochures du ministère de la Justice : *Les règles pénitentiaires européennes, notre charte d'action - Bilan 2008 - Perspectives 2009* ; *Les règles pénitentiaires européennes, une charte d'action pour l'AP - Bilan 2007 - Perspectives 2008* ; *Les règles pénitentiaires européennes, une charte d'action pour l'AP - avril 2007*.

Une solution miracle ? Les aménagements de peine

Les relations judiciaire-pénitentiaire ne se restreignent pas à la gestion des entrées et sorties de prison. L'exécution des peines peut se faire sous de multiples formes. Tout d'abord, il faut rappeler que la prison ferme n'est pas la seule condamnation que prononcent les tribunaux. Les « réponses » pénales couvrent une palette très large, allant du travail d'intérêt général au sursis avec mise à l'épreuve, en passant par les amendes et autres confiscations. Ensuite, beaucoup de condamnations mêlent peines fermes et peines avec sursis. Enfin, un nombre croissant de personnes sous écrou effectuent désormais leur peine sous un régime « hors prison ». Les « aménagements de peine » permettent aux condamnés d'exécuter celle-ci sous des régimes différents de la prison. 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 elles, le bracelet offrant la possibilité de contrôler qu'elles ne sortent pas de leur lieu d'affectation hors des heures autorisées. La libération conditionnelle (LC) représente également une alternative au prolongement de la prison ferme. Dans tous ces cas, ce sont les SPIP qui prennent en charge le suivi des mesures.

Les aménagements de peine offrent donc une opportunité de surmonter les contradictions inhérentes au système, puisque les personnes condamnées subissent une contrainte sans subir les désagréments liés aux conditions d'incarcération. De plus, le développement de ces aménagements permet des économies substantielles car les condamnés ne sont ni logés, ni nourris par l'Administration Pénitentiaire. Ils apparaissent donc à maints égards comme la solution au problème de la surpopulation carcérale dans un contexte de croissance des condamnations. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a réaffirmé l'intérêt de ces aménagements de peine en affirmant que toute peine inférieure à deux ans a vocation à être aménagée. Les courtes peines devraient donc être l'exception. Pourtant, celles-ci représentent toujours une part importante des personnes incarcérées dans les maisons d'arrêt. La non-application systématique des dispositions de cette loi renvoie bien évidemment au sujet de cette recherche ainsi qu'aux moyens limités dont disposent les diverses institutions chargées de mettre en œuvre les dispositions légales. Outre le surencombrement carcéral, les SPIP souffrent également d'un accroissement des mesures qu'ils doivent administrer. La multiplication des aménagements de peine se heurte donc aux limites de traitement de ces services. Ceci s'avère un véritable problème tant pour les personnes suivies que pour les impératifs de sécurité inhérents aux contrôles de ces personnes. L'affaire de Pornic a montré les conséquences néfastes que peuvent avoir de tels manques⁷. Plus généralement, devant le manque de garanties d'un suivi très

contraignant, les magistrats deviennent réticents à prononcer des aménagements ou des peines avec sursis.

D'autres contraintes matérielles expliquent le maintien, voire l'accroissement, de courtes peines de prison ferme, malgré les directives allant dans un autre sens. Le flux des condamnations avec incarcération à l'issue de l'audience ne permet pas aux magistrats chargés de l'exécution des peines – et donc de leur aménagement – de trouver le temps nécessaire pour travailler sur tous les cas. L'accroissement général du nombre de personnes incarcérées produit comme effet premier un manque de moyens pour aménager davantage. Par ailleurs, les personnes concernées ont la possibilité de refuser de tels aménagements qui impliquent pour elles un contrôle beaucoup plus long que la simple peine ferme. Et beaucoup d'entre elles ne disposent pas des garanties – stabilité de vie – donnant aux magistrats la possibilité de prononcer des aménagements. Par exemple, on ne peut imaginer placer un SDF sous surveillance électronique. À moins que le SPIP ne lui trouve un hébergement. Mais la faiblesse structurelle de ce type de service et les baisses de crédit touchant les organisations intervenant en appui des personnes incarcérées ou menacées de l'être réfrènt ces ambitions.

De plus, les mises à exécution de courtes peines de prison ferme permettent de faire remonter relativement simplement et rapidement les taux d'exécution sur lesquels sont évalués notamment les parquets. Objectifs purement gestionnaires et manques de moyens se mêlent donc pour limiter la mise en œuvre plus systématique de la loi pénitentiaire de 2009.

Procureurs et établissements pénitentiaires : une interdépendance forte

Parmi les acteurs qui sont le plus directement soumis aux multiples impératifs produits par les politiques publiques de la Chancellerie, les procureurs se trouvent en première ligne. En effet, insérés dans une chaîne hiérarchique de plus en plus préoccupée par des objectifs de productivité⁸, ces derniers sont désormais évalués sur les taux de réponse pénale produits par leurs parquets et sur leur capacité à « tenir » des politiques pénales conduisant à des sanctions renforcées. La tendance à l'automatisation de la sanction, à travers par exemple un dispositif tel que les « peines planchers »⁹, renforce cette pression. Le taux de mise à exécution des décisions judiciaires et le délai moyen de mise à exécution font partie des critères sur lesquels seront jugés les tribunaux¹⁰. Il leur faut suivre les décisions prises par les tribunaux et s'assu-

⁸ BASTARD B., MOUHANNA Ch., 2007, *Une justice dans l'urgence, le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, Presses Universitaires de France.

⁹ Instaurées par la loi du 10 août 2007 qui restreint pour le juge les capacités de prononcer une peine dont le quantum est inférieur à un seuil minimal en cas de récidive.

¹⁰ Indicateurs 3.3 et 3.4 de la performance de la Mission Justice (<http://www.performance-publique.gouv.fr/jarandole/2011/pap/html/dbgpmprstratpgrm166.htm>).

rer que le maximum, et dans l'idéal l'ensemble des sanctions, sont effectivement exécutées. La hiérarchie est en particulier attentive aux petites peines de prison, inférieures à 2 ans. Car c'est sur les peines les plus courtes, moins de six mois ou moins de trois mois, que l'attention de la Chancellerie a été attirée par les différents rapports¹¹. Les plus longues peines ne connaissent quasiment pas de tels problèmes d'exécution. La difficulté pour les parquets est que non seulement ils doivent s'assurer d'un suivi des peines prononcées quotidiennement, mais qu'en plus ils ont à assumer une baisse des « stocks » de peines non exécutées par le passé, ce que certains nomment les « placards de l'exécution ».

Au sein des parquets, les services de l'exécution des peines s'attachent donc à faire pression sur les différents services pour que les personnes condamnées s'acquittent de leurs obligations, sous la forme d'une incarcération effective ou par le biais des aménagements de peine. Toutefois, l'exercice n'est pas si simple qu'il n'y paraît. Si d'un point de vue purement légal, ils n'ont qu'à ordonner et l'Administration Pénitentiaire à exécuter, dans les faits leur position est beaucoup plus inconfortable. Les divers services de l'AP disposent en effet d'arguments à faire valoir afin de refréner les parquets les plus zélés. En premier lieu, la surpopulation carcérale et ses conséquences en termes de droits de l'Homme sont évoqués par les chefs d'établissement qui sont responsables des détenus qui leur sont confiés. Les directeurs de la pénitentiaire font valoir que l'application des RPE, la condamnation de la France par le CEDH, voire leur éthique personnelle, rendent insupportable tout accroissement des effectifs dans leurs établissements. Aux considérations légales et éthiques s'ajoutent, ou se mêlent des contraintes d'ordre pratique. Ainsi, les avocats de plusieurs détenus ont obtenu la condamnation des structures pénitentiaires par les tribunaux administratifs en invoquant justement les mauvaises conditions de détention. Un recours aux tribunaux pénaux est également possible, ce qui place les magistrats dans une situation assez paradoxale, puisqu'ils doivent juger d'une situation dont ils sont partiellement responsables de la surpopulation carcérale. En outre, ces mêmes magistrats ont dans leurs missions une fonction de contrôle de l'état des prisons, fonction dont ils s'acquittent plus ou moins bien. La gestion des personnels pénitentiaires émerge comme autre problème. Sans s'attarder longuement sur leurs conditions de travail, il est évident que celles-ci s'avèrent d'autant plus difficiles que le nombre de détenus s'accroît.

Les chefs d'établissement ne sont donc pas dépourvus d'arguments face aux parquets, malgré l'autorité formelle qu'exercent ces derniers. Il s'ensuit des échanges fréquents entre les deux entités sur la mise en œuvre concrète des peines fermes à exécuter. Concrètement, les procureurs et leurs services chargés de l'exécution « négocient » avec le directeur de la maison

⁷ Cf. note 3.

¹¹ Cf. notes 2 et 4.

d'arrêt voisine afin de savoir quelle est la capacité d'absorption de celle-ci. L'administration pénitentiaire fournit périodiquement au parquet les taux d'occupation afin qu'il ajuste sa politique aux contraintes qui pèsent sur l'établissement. Ces échanges font parfois l'objet de conventions écrites, mais devant les risques encourus¹², la gestion de fait de la politique d'exécution reste très souvent occultée, ou au moins discrète. Elle s'apparente à un *numerus clausus* de fait limitant, tant que faire se peut, les incarcérations.

Les parquets se trouvent dès lors placés dans une position qu'ils qualifient eux-mêmes de schizophrène. D'un côté, ils doivent s'engager dans des politiques pénales conduisant à des incarcérations en nombre croissant, de l'autre ils sont contraints d'assumer les contradictions nées de telles politiques, ce qui les place dans une situation particulièrement inconfortable. De surcroît, ils sont comptables des conséquences des orientations prises. Ainsi, si une personne placée en prison se suicide, ils se retrouveront en position d'accusé, avec le reproche de n'avoir pas tenu compte de l'aspect « humain » du détenu, et des risques encourus en prison. À l'inverse, si une personne condamnée à une peine ferme commet un délit ou un crime alors qu'elle aurait pu se trouver incarcérée, les médias et la société, et souvent les politiques, à la recherche de responsables, auront tendance à invoquer le « laxisme » des magistrats. Dans un cas comme dans l'autre, il n'existe pas de solution idéale, ce qui place les parquets dans un grand inconfort, et renforce la nécessité d'un travail commun avec les maisons d'arrêt.

Cette schizophrénie institutionnelle se traduit, dans les plus grands parquets, par un cloisonnement entre les différentes fonctions. Les services chargés des réponses à la police et du suivi des personnes avant jugement se montreront inflexibles, en ayant comme objectif l'accroissement du taux de réponse pénale et des sanctions demandées. *A contrario*, les services de l'exécution seront dans une politique d'aménagement tenant compte des réalités carcérales. Dans les plus petites juridictions, les mêmes parquetiers rempliront les deux offices, en ayant en face d'eux un jour des personnes qu'ils chercheront à faire condamner, et par la suite les mêmes personnes pour lesquelles ils demanderont des aménagements.

Concrètement, on voit que les parquets sont contraints de prendre en compte les réalités de l'« offre » pénitentiaire pour faire exécuter les peines. Bien entendu, cela ne concerne pas les crimes ou les délits les plus graves, mais la masse majoritaire des délits qui occupent les juridictions. Dans une large mesure, les politiques de l'exécution sont dictées par les moyens offerts par

L'Administration Pénitentiaire qui vont incidemment peser sur les orientations.

Les juges de l'application des peines : des acteurs qui restent centraux

Si les parquets sont placés dans des situations pleines de contradictions, ce qui les fragilise, les JAP, tout en connaissant des positionnements similaires, ont réussi à maintenir une position centrale dans un ensemble qui reste en grande partie dépendant de leur décision. Ce maintien est d'autant plus remarquable que divers textes de loi et dispositions touchant à l'organisation des services visaient à restreindre leur poids, et le caractère discrétionnaire, parfois interprété comme abusif, de leurs décisions. En effet, tant la création des SPIP à la fin des années 1990 que les lois Perben II du 9 mars 2004 que la loi pénitentiaire de 2009 ont cherché à limiter la « puissance » des JAP. Malgré cela, ils conservent une place incontournable dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire après jugement. 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 des peines en jours amende. En amont – ou bien au début – de l'incarcération comme 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 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.

Le fait de disposer d'un échantillon relativement important de JAP dans cette recherche conduit à un premier constat : il n'y a pas de politique homogène entre les JAP. Quelles qu'en soient les causes, on observe 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. 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'orga-

nisation. 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.

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. À 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 automaticité.

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 « automatisa-tion » 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. 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.

¹² Par exemple, en juillet 2011, le procureur de Dunkerque est convoqué à la Chancellerie pour s'expliquer sur sa décision de reporter l'incarcération de certains détenus dans une prison surpeuplée. Il a dû revenir sur cette décision. Une circulaire du 15 février 2011, signée Michel Mercier, réaffirme la nécessité d'instruire au plus vite les dossiers d'exécution.

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 quelles que soient leurs positions. 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.

Les JAP sont les seuls magistrats du siège à tenir compte, dans une certaine mesure, des contraintes des prisons. En effet, que ce soit du côté des juges d'instruction, des juges des libertés et de la détention (JLD), ou des présidents des tribunaux correctionnels, la décision du magistrat ne souffre pas d'interférences résidant dans les manques de moyens des établissements pénitentiaires. Les interactions dans ce cadre sont inexistantes. Tous ces magistrats ne s'intéressent pas vraiment aux conditions de détention. Le plus surprenant peut-être est de constater que les JAP, lorsqu'ils siègent en correctionnelle, ne sont pas dans une position différente. Alors que les tribunaux ont la faculté de prononcer des aménagements de peine *ab initio*, c'est-à-dire à

l'audience, il ne s'en prononce quasiment pas. Les JAP assument le fait de « défaire » par la suite une peine ferme prononcée à l'audience.

Les contradictions nées des politiques publiques en matière de justice s'expriment clairement à travers l'analyse de leurs conséquences concrètes sur les acteurs chargés de les mettre en œuvre. La conjonction de directives contradictoires justifie des comportements paradoxaux et/ou dissimulés. Ainsi, les procureurs, prisonniers d'une schizophrénie institutionnelle née de ces politiques se trouvent *de facto* dépendants des acteurs de la pénitentiaire. Les directeurs d'établissement pénitentiaire invoquent les droits de l'Homme

et les conditions de détention pour réfréner le flux des incarcérations décidées par des magistrats qui se soucient plus des taux de réponse pénale et des injonctions venues de la société et des autorités politiques que de l'efficacité réelle et des conséquences de la prison. Les JAP adoptent des politiques d'aménagement variables, dépendant de leur vision personnelle. Le *numerus clausus*, réclamé par tous les acteurs comme une garantie nécessaire à une politique raisonnée et comme un contre-feu face aux exigences sociales de toujours plus d'incarcérations, s'effectue de manière dissimulée. Les évaluations des conséquences et de l'efficacité de la prison sur les acteurs, et en particulier ceux condamnés à de courtes peines, sont mises de côté.

Christian MOUHANNA
(mouhanna@cesdip.fr)

Une enquête portant sur six sites

L'enquête réalisée en 2010 et 2011 a porté sur six sites, et a concerné des tribunaux de différentes tailles et les maisons d'arrêt se trouvant sur leur territoire – deux grands TGI de région parisienne et trois moyens de province et un petit TGI. L'échelon régional a également été intégré dans l'analyse, à travers des entretiens dans 6 directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et 7 cours d'appel. 210 entretiens au total ont été menés avec les différents acteurs, à tous les échelons des systèmes judiciaires et pénitentiaires : magistrats du siège (JAP, JLD, juges d'instruction, présidents de correctionnelle, présidents de TGI) comme du parquet (Procureurs, Services du TTR ou de l'exécution), greffiers correctionnels, directeurs de maison d'arrêt, greffes de maison d'arrêt, chefs de détention, CIP de maison d'arrêt, directeurs et personnels de SPIP.

À l'échelle locale, ces entretiens se sont accompagnés de larges périodes d'observation des pratiques et des interactions entre les acteurs, tant dans les différentes instances officielles que dans des réunions ou des échanges téléphoniques moins formalisés. Ces données ont fait l'objet d'une analyse visant à reconstituer les systèmes d'action et les interactions à travers lesquels agissent les acteurs impliqués.

CESDIP

Centre de Recherches sur le Droit
et les Institutions Pénales

Min. Justice/CNRS/UVSQ - UMR 8183

Immeuble Edison - 43, boulevard Vauban

F-78280 Guyancourt

Tél. : +33 (0)1 34 52 17 00 - Fax : +33 (0)1 34 52 17 17

Directeur de la publication

Fabien Jobard

Coordination éditoriale

Nicolas Fischer (rédacteur en chef)

Isabelle Passegué (conception et maquette)

Bessie Leconte (relecture)

Diffusion : CESDIP : Isabelle Passegué

Imprimerie : Imprimerie Compédit Beauregard S.A.

ZI Beauregard - BP 39 - 61600 La Ferté-Macé

Dépôt légal : 2^e trimestre 2012

ISSN : 0994-3870

Reproduction autorisée moyennant indication de la source.