



Mission d'urgence relative à la déjudiciarisation
mise en place par le Garde des Sceaux
(lettre de mission du 21 novembre 2024)

Audition de l'ANJAP le 11 février 2025

Présentation de l'ANJAP

L'ANJAP est une association loi de 1901 créée en 1977, la seule association professionnelle qui réunit des magistrats en charge de l'application des peines.

Son objectif principal est de faire connaître la fonction de juge de l'application des peines et ses conditions de travail, et de faire valoir son point de vue auprès notamment des pouvoirs publics sur les questions d'application et d'exécution des peines ; c'est ainsi qu'elle est régulièrement consultée dans le cadre de l'élaboration des nouveaux textes législatifs et réglementaires, et de l'évaluation de leur application.

Elle œuvre également dans le sens d'une diffusion des connaissances aujourd'hui acquises sur le plan criminologique. Il s'agit d'allier recherche des besoins, de la réceptivité et des facteurs de risque et donc de désistance, pour aller dans le sens d'une réelle prévention de la récidive en amont, sur laquelle le récent rapport des états généraux de la justice regrettait d'ailleurs qu'on ne se focalise pas plus activement.

Sur le fond, l'ANJAP soutient la mise en œuvre d'une césure entre la décision sur la culpabilité avec le prononcé et donc le choix de la peine (temps du jugement, dévolu au tribunal correctionnel), et l'exécution de la peine (temps de l'application de la peine, dévolu au juge de l'application des peines).

Elle promeut également la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale national, sous la forme d'un dispositif évolutif déclenché en cas de seuil d'alerte puis de seuil critique dépassé.

Plus largement, l'ANJAP met au cœur de son action l'objectif de donner du sens à la peine, à tous moments de son exécution, et soutient ainsi qu'elle doit donc s'exercer dans des conditions qui garantissent la dignité de l'être humain, seules à même d'en garantir l'efficacité et l'objectif de réinsertion.

La question qui nous était posée :

- **Recentrer le JAP sur ses missions juridictionnelles :**

Certaines missions confiées au juge de l'application des peines ne relèvent pas naturellement de l'office du juge : autorisation de permission de sortir, attribution des réductions de peines, libération sous contrainte de plein droit. Il pourrait être envisagé de les traiter sous forme de décisions administratives, en réservant l'intervention du JAP aux contestations. Dans une perspective plus large, cette nouvelle approche de l'office du juge de l'application des peines pourrait même conduire, en milieu ouvert, à lui retirer les entretiens de notification ou de rappel des obligations, ou de recherche d'un aménagement de peine.

Questions :

- Pensez-vous que de telles réformes soient de nature à améliorer le fonctionnement de la justice et à permettre des gains de temps ?
- Quels risques voyez-vous et quelles mesures seraient susceptibles de les limiter ?

- **Réponses :**

- S'agissant du milieu fermé :

- A titre liminaire, nous souhaitons souligner que ces décisions rendues en commission d'application des peines, à l'exception de la libération sous contrainte de plein droit, font pleinement parties de la fonction de juge de l'application des peines. En effet, les permissions de sortir, les réductions de peine et la libération sous contrainte « classique » sont des

décisions d'individualisation de la peine, qui s'inscrivent dans le cadre d'un parcours d'exécution de peine, ce qui est le cœur de notre fonction.

- L'article 707 du code de procédure pénale, pierre angulaire de l'application des peines, rappelle les objectifs pré-cités.

L'article 130-1 du code pénal, quant à lui, dispose : « *Afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions :*

1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ;

2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. »

- A cet effet, il convient de rappeler que le parcours d'exécution de peine permet de travailler la prévention de la récidive et la réinsertion de la personne détenue.
- L'octroi de ces décisions de permissions de sortir, de réductions de peine ou de libération sous contrainte classique, par le juge de l'application des peines, permet qu'elles soient prises dans une optique plus globale, comprenant le comportement du condamné, sa situation pénale, sa situation personnelle. Il est donc indispensable de ne pas seulement prendre en compte la façon dont le condamné est considéré au sein de l'établissement pénitentiaire, lequel a aussi des logiques de gestion que l'on comprend, mais qui ne recoupent pas toujours les objectifs de la peine. Il ne nous paraît ainsi pas pertinent, ni gage d'impartialité, qu'un même incident puisse être sanctionné disciplinairement par le chef d'établissement pénitentiaire et que ce même acteur retire aussi des réductions de peine. La Constitution pose le juge judiciaire comme garant de la liberté individuelle.
- Par ailleurs, chacune des décisions rendues en commission d'application des peines touche à la liberté de la personne condamnée. En effet, à titre d'exemple, l'octroi ou le retrait de réductions de peine allonge ou raccourcit la date de fin de peine. Le juge de l'application des peines, juge judiciaire, doit ainsi rester celui qui statue sur ces points.
- En tout état de cause, actuellement les délégations de permissions de sortir aux chefs d'établissements, prévues aux articles 723-3 et D. 142-3-1 du code de procédure pénale, ne sont pas très développées. Il apparaît que des chefs d'établissement pénitentiaires sont réticents et ne

souhaitent pas nécessairement être en responsabilité sur ces décisions. En outre, il existe la difficulté pour les chefs d'établissement de s'assurer que le dossier du condamné sollicitant une telle permission de sortir est en état lorsque son octroi est conditionné à une expertise psychiatrique de moins de 2 ans, qu'il s'agit de recueillir en amont l'avis de la victime, faire une éventuelle enquête hébergement... Là encore, alors que, le plus souvent, la permission de sortir s'inscrit dans une vision globale du parcours en détention (réductions de peine, première permission de sortir, cycle de permissions de sortir, aménagement de peine), la vision du chef d'établissement tend à s'inscrire dans la seule gestion de la détention. Mais il s'agirait sur ce point d'interroger ces derniers plus avant pour un retour plus complet.

Cette délégation apparaît malgré tout être un outil intéressant. Il s'agirait toutefois de prévoir plus précisément, à l'instar d'accords locaux existants, que la délégation s'applique différemment selon le type de permission de sortir octroyée (maintien des liens familiaux, employeur..) et non globalement, sans égard au fondement textuel de la première permission de sortir accordée par le juge de l'application des peines.

- La question de la libération sous contrainte de plein droit se pose autrement (720 CPP II). Elle est en réalité une mesure de régulation carcérale et non un outil permettant de travailler et préparer un aménagement de peine, la prévention de la récidive, et ce d'autant qu'elle peut être octroyée même en cas de refus du condamné. Il a pu être reproché aux juges de l'application des peines d'ajouter des critères aux dispositions législatives.

Il convient ici de souligner qu'accorder une libération sous contrainte de plein droit à un condamné incarcéré pour non-respect de son aménagement de peine et le refaire sortir dans le cadre du même aménagement de peine manque de cohérence. De la même manière, placer un condamné dans un centre de semi-liberté surchargé avec des troubles psychiatriques lourds, lorsque c'est le seul hébergement possible au jour de la commission d'application des peines, alors qu'un autre lieu adapté est travaillé par ailleurs, peut paraître inopportun. De plus, comment motiver un condamné à effectuer des efforts en détention, des démarches pour la sortie si en ne faisant rien il peut malgré tout bénéficier d'un aménagement de peine dans ce cadre ? En effet, il est reconnu qu'un aménagement de peine est efficace pour prévenir la récidive parce qu'il est investi et adapté au parcours et à la

personnalité de la personne condamnée. Il y a d'ailleurs de nombreux retraits de ces aménagements de peine octroyés dans le cadre de la libération sous contrainte de plein droit, surtout contre l'avis des condamnés.

Dans ces conditions, si l'administration pénitentiaire souhaite octroyer les libérations sous contrainte de plein droit, nous n'y sommes pas opposé.es, même si le potentiel octroi d'un aménagement de peine par l'administration pénitentiaire ne peut que questionner. En réalité, il apparaît que ce mécanisme de libération sous contrainte de plein droit doit être supprimé car il est inefficace et manque de sens, tel qu'indiqué ci-avant.

S'il est envisagé que l'administration pénitentiaire soit en charge d'un mécanisme permettant de réguler la surpopulation carcérale, un mécanisme similaire à ce qu'était la SEFIP, en lien avec le parquet, nous paraît préférable.

- Nous sommes donc opposé.es à une suppression du juge de l'application des peines au profit de la seule administration pénitentiaire et à l'idée de réduire le juge de l'application des peines au seul juge de l'incident (et non plus du suivi).

➤ S'agissant du milieu ouvert

- Le juge de l'application des peines a pleinement sa place dans le suivi du condamné, à tous les stades, y compris en milieu ouvert. A ce titre, retirer au juge de l'application des peines sa compétence d'entretien n'aurait vraiment aucun sens, que ce soit un entretien de suivi, de rappel des obligations ou de notification d'une mesure. Le développement de la justice résolutive des problèmes montre que la place du juge est importante dans le parcours de désistance, de réinsertion de l'intéressé. Nous avons tous pu constater que plus nous sommes présent.es dans le suivi d'un condamné, en rappelant le cadre judiciaire dans le cadre d'entretiens motivationnels, moins nous révoquons / retirons les mesures judiciaires.

➤ Nos propositions pour recentrer le juge de l'application des peines sur ses missions judiciaires :

- Déléguer la fixation des modalités des aménagements de peine ab initio prononcés par le tribunal correctionnel au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (lieu d'assignation, horaires notamment), en prévoyant que les obligations générales et particulières soient obligatoirement fixées par le tribunal correctionnel.
- Créer un mécanisme de régulation carcérale pour garantir des conditions dignes de détention, alléger la charge de travail en milieu fermé et redonner à notre fonction, surtout en maison d'arrêt, son sens.

Le modèle que nous portons :

1. **Au niveau national, la loi prévoit l'obligation de prévoir dans chaque ressort :**

- a. **Un mécanisme d'abord incitatif après le dépassement d'un seuil d'alerte :** aménagements de peine simplifiés avec identification des profils concernés par l'AP en fonction de critères pré-établis ;
- b. **Un mécanisme ensuite impératif après le dépassement du seuil de criticité :** système d'octroi de réductions de peine exceptionnelles (comme l'avait instauré l'ordonnance du 27 mars 2020 pendant la crise sanitaire) ou doublement des quanta de réductions de peine ;
- *Le seuil cible paraît devoir être 100% pour tous les établissements même s'il faut ensuite décliner localement le calendrier pour atteindre ce seuil en fonction de l'occupation réelle des établissements. Il pourra notamment l'être après le plan 15000 : le principe de l'encellulement individuel devant enfin être appliqué.*

2. **Au niveau local, le mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale se décline comme suit :**

- Création d'un **Comité Pilote** (au sein des Comex) dans chaque TJ ayant un établissement pénitentiaire dans son ressort impliquant notamment :
 - Le siège pénal ;
 - Les JAP
 - Le parquet

- *Le chef établissement*
 - *Le DPIP*
 - *Les juges d'instruction ;*
 - *Les juges des libertés et de la détention ;*
 - *Les juges des enfants.*
- **Identification** par le Comité Pilote des **seuils d'alerte et de criticité** pour chaque établissement / quartier.
- **Identification et mise en œuvre des leviers** en cas de **dépassement du seuil d'alerte** :
 - *Au niveau de l'administration pénitentiaire : dynamiser les transferts en établissements pour peine des condamnés relevant de ce type d'affectation mais qui attendent longtemps en maison d'arrêt ;*
 - *Au niveau du procureur de la République : différer les mises à exécution ; saisir à nouveau le juge de l'application des peines en cas d'échec d'aménagement de peine dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale ;*
 - *Au niveau du siège pénal : utilisation des alternatives à l'incarcération (en présentiel ou en sententiel) et des aménagements de peine ab initio ;*
 - *Au niveau du juge des libertés et de la détention et du juge d'instruction : contrôle judiciaire ; ARSE ;*
 - *Au niveau des JAP : réductions de peine ; aménagements de peine sur des critères assouplis pour des condamnés repérés (à partir d'une liste établie par le greffe de l'établissement et envoyée au SPIP), ayant des reliquats jusqu'à 6 mois (dans un premier temps), hors certaines infractions exclues (crimes, VIF ou suivi socio-judiciaire) et en recourant au hors débat contradictoire ;*
- **Déclenchement des mécanismes impératifs** en cas de **dépassement du seuil de criticité**.
 - Développer et financer la justice restaurative qui permet un suivi en dehors de la sphère judiciaire et a montré son efficacité en matière de prévention de la récidive pour les condamnés libres ou détenus.
 - La gestion des alarmes des mesures de détention à domicile sous surveillance électronique : avec le développement des mesures de détention à domicile sous surveillance électronique tous les services de l'application des peines reçoivent une multitude d'alarmes dont une grande majorité ne sont pas des incidents – au sens d'un

manquement caractérisé au cadre ou aux obligations de la mesure – et ne nécessitent aucune réaction de notre part (urgence médicale, changements d’horaires de travail de dernière minute, erreur dans les horaires enregistrés par le pôle centralisateur de surveillance...). Or, ni le greffe ni le juge ne sont en capacité de gérer toutes ces alarmes en temps réel, cela crée d’ailleurs des tensions pour savoir qui les traite et chaque service a son organisation.

Ne pourrait-il pas y avoir pré-tri effectué par les agents de surveillance électronique et/ ou le service pénitentiaire d’insertion et de probation afin que nous ne recevions que les évasions, incidents graves et les alarmes injustifiées ? En effet, cela fait pleinement partie de leur mission qui consiste notamment à vérifier le respect du cadre de la mesure par le justiciable. Il s’agirait sûrement de les renforcer en effectif dans ces conditions. A défaut, il est indispensable de renforcer l’équipe autour du juge de l’application des peines avec des attaché.es de justice, assistant.es de justice, qui pourraient prendre en charge ces alarmes.

- La gestion des alarmes des bracelets anti-rapprochement : les alarmes en proportion sont même plus nombreuses car chaque seconde non captée peut faire l’objet d’un rapport d’incident. Les remarques et propositions émises ci-avant sont aussi valables. Il apparaît en effet que l’analyse des dites alarmes ne peut reposer sur l’entreprise privée qui les gère, Securitas en ce moment. Par ailleurs, elles conduisent à la mobilisation des forces de l’ordre, qui apparaît pouvoir être parfois évitée, au risque de la démobilisation de celles-ci.
- Mettre enfin en place les outils pour le développement de la commission d’application des peines dématérialisée, qui est notamment particulièrement adaptée pour les réductions de peine des mesures détention à domicile sous surveillance électronique.

Pour rappel : D 49-28 CPP : « *La commission de l’application des peines qui siège dans chaque établissement pénitentiaire comprend les membres mentionnés à l’article [712-4-1](#).*

Le juge de l’application des peines peut, en accord avec le chef de l’établissement, faire appel soit à titre permanent, soit pour une séance

déterminée, afin que ces personnes puissent si nécessaire être entendues au sein de la commission :

1° Aux membres du personnel de direction, à un membre du corps de commandement, à un membre du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance et aux personnels d'insertion et de probation ;

2° A toute personne remplissant une mission dans l'établissement pénitentiaire, lorsque sa connaissance des cas individuels ou des problèmes à examiner rend sa présence utile.

Le juge de l'application des peines peut ordonner la comparution de la personne détenue devant la commission de l'application des peines afin qu'elle soit entendue par cette dernière dans les domaines qui relèvent de sa compétence.

Les membres de la commission ainsi que les personnes appelées, à un titre quelconque, à assister à ses réunions sont tenus à l'égard des tiers au secret pour tout ce qui concerne ses travaux.

En l'absence de l'un des membres mentionnés à l'article 712-4-1, la commission de l'application des peines n'est pas valablement réunie.

Le chef d'établissement peut être représenté au sein de la commission de l'application des peines par un membre du personnel de direction.

Lorsque la comparution du détenu n'a pas été ordonnée, la commission peut délibérer par voie électronique, après vérification que ses membres et, le cas échéant, les personnes mentionnées aux 1° et 2° ci-dessus ont accès à des moyens techniques permettant, à distance, de façon simultanée ou successive et dans des conditions garantissant la confidentialité des échanges, d'apporter leur contribution et, s'agissant des membres, d'exprimer leur vote, avant l'expiration de délais fixés par le président de la commission. Sauf urgence, la commission ne peut rendre son avis qu'après avoir recueilli les contributions du procureur de la République, du représentant du service pénitentiaire d'insertion et, sauf s'il est fait application du deuxième alinéa de l'article 712-4-2, du chef de l'établissement pénitentiaire. Les moyens techniques de délibération sont précisés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. »

Concernant cet alinéa, il était précisé qu'il entrerait en vigueur à la date fixée par arrêté, et maximum un an après la publication du décret 2020-91 du 6 février 2020. Le délai d'un an est largement passé et aucun arrêté n'a été pris.

- Tel qu'évoqué plus avant, afin de permettre au juge de l'application des peines d'être dans le suivi des condamnés et de se centrer sur la

prise de décision, il est nécessaire de développer l'équipe autour du magistrat, ces actes pouvant être confiés à un.e attaché.e de justice :

- Rédaction des ordonnances de détention à domicile sous surveillance électronique ab initio tant qu'elles relèvent de notre compétence
- (Pré-) Rédaction des ordonnances modificatives 712-8 CPP
- (Pré-) Rédaction de jugements d'aménagement de peine 723-15 CPP
- (Pré-) Rédactions jugements milieu ouvert (révocations, mises à exécution d'emprisonnement...)
- (Pré-) Rédactions jugements TAP et JAP
- Préparation des CAP : pour les permissions de sortir, vérifier les différents avis à délivrer aux victimes (VIF) ; pour les réductions de peine, vérifier les éventuels régimes dérogatoires ; pour la LSC / LSCD, vérifier les cas d'exclusion, les avis à faire ; plus globalement lancement des enquêtes et expertises obligatoires / nécessaires
- Préparation de la sortie des auteurs de violences intra-familiales (avis, lien avec France victime..)
- Gestion des alarmes des mesures de détention à domicile sous surveillance électronique
- Gestion des alarmes bracelet anti-rapprochement
- Soutien dans le suivi des semi-libertés (suivi des incidents, ordonnances modificatives)
- Aide à la préparation de réunions avec les partenaires ; rédaction des comptes-rendus des réunions ; aide au suivi de projets (JRP, justice restaurative..)
- Aide à la rédaction du rapport d'activité
- Recherches juridiques sur des thèmes spécifiques / complexes
- Veille juridique
- Notes de synthèse sur les dossiers les plus lourds, longs, complexes (SSJ, surveillances judiciaires, de sûreté, longues peines...)