



L'inexécution des peines de prison

Pourquoi tant de peines inexécutées ? Quelles solutions ?

Résumé

127 000 peines de prison ferme sont en attente d'exécution, dont 82 000 sans motif juridique. Tel est l'enseignement principal d'un rapport de l'Inspection des services judiciaires (IGSJ) paru en mars 2009.

Seule une minorité de ces condamnés sont en fuite ou recherchés par la police. La majorité des 82 000 peines non exécutées s'explique par la procédure consistant à faire examiner par un JAP les dossiers des condamnés à un an de prison et moins, dans le but d'aménager leur peine. La raison d'être de cette procédure sans valeur ajoutée est de contourner le sous-dimensionnement des prisons, cause profonde de l'inexécution des peines.

Une meilleure exécution des peines passe par la suppression de cette procédure, couplée au développement de l'aménagement des peines par le tribunal lui-même. A moyen terme, il est indispensable d'augmenter le nombre de places de prison décentes.

Xavier Bébin

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

Spécialiste des questions de philosophie pénale et de criminologie, il est l'auteur d'un ouvrage intitulé *Pourquoi punir*, publié en 2006 aux éditions L'Harmattan.

Septembre 2009

Introduction

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

Depuis son apparition dans le débat public au début des années 2 000, cette question a fait l'objet de plusieurs travaux approfondis de la part de parlementaires. Deux textes de lois de l'actuelle législature avaient vocation à reprendre l'essentiel de leurs propositions. Le premier a été voté en 2008 : il s'agissait d'une proposition de loi « créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines ». Le second est le projet de loi pénitentiaire, voté en mars 2009 par le Sénat et examiné en septembre 2009 par l'Assemblée nationale.

Aucun de ces deux textes n'est toutefois de nature à répondre à l'enjeu du stock actuel de 127 000 peines de prison ferme non exécutées – dont 82 000 sans motif –, révélé par un rapport de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) paru en mars 2009.

I. Les principaux enseignements du rapport de l'IGSJ

1. Le constat : 82 000 peines non exécutées sans motif juridique

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

Un bon tiers d'entre elles (soit 45 000) sont des peines non exécutoires. Elles ne peuvent pas être mises à exécution tant que la peine n'a pas été « signifiée » au condamné (absent lors de son procès), de façon à ce qu'il puisse faire appel s'il le souhaite.

Cela signifie, à contrario, que deux tiers des peines non exécutées – 82 000 au total – sont exécutoires. Rien ne justifie juridiquement qu'elles ne soient pas mises à exécution.

Parmi celles-ci, 7 500 sont supérieures à un an de prison. Plus surprenant encore, l'IGSJ recense 364 peines inexécutées comprises entre 5 et 10 ans, et même 132 de plus de 10 ans.

2. Les causes directes : le poids de l'aménagement des courtes peines

Les causes directes du stock de 127 000 peines non exécutées sont principalement au nombre de trois :

➤ Les condamnés sont « recherchés »

Une partie des 127 000 peines non exécutées est liée à la nécessité de retrouver les condamnés qui ont changé d'adresse. Ce facteur pourrait expliquer au maximum un quart des peines non exécutées (30 000 sur 127 000)

➤ **La « signification » de la peine au condamné prend du temps, du fait de l'archaïsme des procédures**

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

➤ **La procédure d'aménagement des peines inférieures à un an allonge considérablement les délais d'exécution**

Depuis la loi du 9 mars 2004, toute personne condamnée à une peine inférieure ou égale à un an de prison ferme peut voir sa peine « aménagée » par le juge de l'application des peines (JAP), avant même qu'elle ne soit mise à exécution. Toutes les peines inférieures ou égales à un an de prison doivent par conséquent être examinées par un JAP, qui peut décider de les transformer en des mesures alternatives – semi-liberté, placement à l'extérieur ou placement sous surveillance électronique.

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

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

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

II. Comment remédier à l'inexécution des peines

Au-delà de l'indispensable modernisation des procédures et outils du Ministère de la Justice, deux mesures paraissent indispensables.

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

Nos calculs – qui n'ont vocation qu'à offrir un ordre de grandeur – confirment la conclusion de l'IGSJ selon laquelle ce stock « excède largement les capacités actuelles d'absorption de l'administration pénitentiaire » :

- Si l'on devait exécuter prioritairement et immédiatement les 7 500 peines supérieures à un an de prison, 7 500 places supplémentaires à court terme devraient être trouvées.

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

Autrement dit, la cause profonde de l'inexécution des 82 000 peines de prison est le sous-dimensionnement du parc carcéral français.

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

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

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

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

Au-delà des effets pervers d'une telle mesure, le rapport de l'IGSJ montre bien que cette orientation est contre-productive puisque la procédure est un facteur essentiel d'allongement des délais d'exécution des peines, et donc de l'inexécution d'une bonne partie d'entre elles. Elle mobilise de surcroît de nombreux JAP sans valeur ajoutée, puisqu'ils ne font que rejuger dans des conditions sommaires un cas qui l'a déjà été – juste avant – par un tribunal.

Il convient par conséquent de supprimer cette procédure (1) et de lui préférer le système plus transparent conduisant à exécuter la peine prononcée par le tribunal (2).

(1) *Jugement* → JAP (→ Parquet → JAP) → SPIP → JAP (→ Parquet) → Exécution

(2) *Jugement* → Exécution

En raison du sous-dimensionnement des prisons, il convient également, de façon temporaire, d'inviter les procureurs, par voie de circulaire, à requérir des peines alternatives à l'incarcération plutôt que des peines de prison inférieures à 6 mois.

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