

Les permissions de sortir en France : une modalité particulière d'exécution de la peine préalable à la libération anticipée

Autor(en): **Dubourg, Emilie**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology**

Band (Jahr): **14 (2015)**

Heft 1

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050742>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Emilie Dubourg

Les permissions de sortir en France

Une modalité particulière d'exécution de la peine préalable à la libération anticipée

Résumé

En France, l'application des peines a progressivement été consacrée comme une phase à part entière du procès pénal. Cette reconnaissance s'est traduite par la «juridictionnalisation» des aménagements de peine prononcés par le juge de l'application des peines (JAP). Certaines mesures ont échappé à ce processus, parmi lesquelles figurent les permissions de sortir. Celles-ci constituent des mesures quasi-juridictionnelles, octroyées par le JAP, dans un cadre procédural particulier. Le magistrat se prononce par voie d'ordonnance après avis de la commission d'application des peines (CAP). Cette procédure comporte des effets importants, au regard notamment du respect des droits de la défense. Cette spécificité procédurale ne reflète pourtant pas l'intérêt des permissions de sortir qui constituent des outils importants en vue de la préparation de la libération, anticipée ou non. La permission de sortir autorise en effet le condamné à s'absenter de l'établissement pénitentiaire pendant une période limitée, allant de un à dix jours, afin de préparer sa réinsertion professionnelle ou sociale, de maintenir ses liens familiaux ou d'accomplir une obligation exigeant sa présence. Leur importance quantitative souligne d'ailleurs leur pertinence dans le processus de libération. En 2013, près de 60 000 permissions de sortir ont été octroyées au plan national. L'étude des pratiques d'octroi souligne toutefois leur soumission à de fortes contraintes gestionnaires, en termes de gestion des flux et des risques, qui induit une certaine dénaturation de leurs finalités.

Mots-clés: Juge d'application des peines, mesures quasi-juridictionnelles, permissions de sortir, commission d'application des peines, contraintes gestionnaires, France.

Zusammenfassung

In Frankreich ist die Vollstreckung von Strafen nach und nach zu einer eigenen Phase des Strafprozesses geworden. Dieser Wandel spiegelt sich in der Verrechtlichung der Vollzugslockerungen wider, welche von Vollstreckungsrichtern ausgesprochen werden. Einige Massnahmen wurden von diesem Prozess ausgenommen, unter anderem die Ausgänge. Diese stellen Verwaltungsmassnahmen («quasi-richterliche») dar, die vom Vollstreckungsrichter angeordnet werden, aber einem eigenen Verfahren unterliegen. Der Richter spricht diese auf dem Verordnungswege aus, nach Einholen der Empfehlung der Strafvollstreckungskommission, was insbesondere unter dem Blickwinkel der Verteidigungsrechte problematisch ist. Es verfehlt den spezifischen Inhalt der Ausgänge, denn diese stellen bedeutsame Instrumente im Hinblick auf die Vorberei-

tung einer (allenfalls vorzeitigen) Entlassung dar. Ausgänge sind in der Tat für die Insassen eine Möglichkeit, eine Vollzugseinrichtung für eine beschränkte Periode (von einem bis 10 Tage) zu verlassen, damit sie die beruflichen oder soziale Wiedereingliederung vorbereiten, Familienbeziehungen pflegen oder gewissen Verpflichtungen nachkommen können, bei denen ihre Anwesenheit verlangt ist. Die quantitative Bedeutung der Massnahme unterstreicht übrigens deren Bedeutung im Entlassungsprozess. Im Jahre 2013 wurden, national zusammengenommen, rund 60 000 Ausgänge bewilligt. Die Analyse der Entscheidprozesse zeigt gleichzeitig, dass die Ausgänge starken Verwaltungszwängen unterliegen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Belegungs- und Risikomanagement, die dazu führen, dass die Ziele der Ausgänge in einem gewissen Grade verfälscht werden.

Schlüsselwörter: Vollstreckungsrichter, quasi-richterliche Verwaltungsmassnahmen, Ausgang, Strafvollstreckungskommission, Verwaltungszwänge, Frankreich.

Abstract

In France, the enforcement of prison sanctions has progressively become a distinct part of the penal process. This change found an expression in the juridification of many decisions regarding life in prison. They are today handed down by a special judge, the «*juge d'application des peines*». However, some measures are exempt from this process, among which the granting of prison leave. Those decisions constitute administrative orders which are taken on a particular procedural legal base. The magistrate acts by issuing orders after consulting the Commission for the enforcement of prisons sanctions (*Commission d'application des peines*). This procedure has important impacts, especially with regard to the rights of defense. It does not reflect the main reason for granting prison leave, which is to help detainees to prepare a forthcoming release, be it anticipated or not. The permission to leave allows the detainee to be away from detention for a period of one to ten days in order to prepare a professional or social integration or to maintain family ties. Their quantitative importance underlines their relevance in the liberation process. In 2013, close to 60 000 leaves were granted on a national level. The study of the procedures for granting prison leave shows however that these measures are put under strong management constraints in terms of occupation figures and risk assessments, which contribute to modify somewhat the nature of their objectives.

Keywords: *Juge d'application des peines*, *commission d'application des peines*, prison leaves, administrative orders, management constraints, France.

1. Introduction

Légalisées en 1958, les permissions de sortir autorisent le condamné à s'absenter de l'établissement pénitentiaire pour une période limitée, allant d'un à dix jours, afin de «*préparer [sa] réinsertion professionnelle ou sociale, [...] maintenir ses liens familiaux ou [...] lui permettre d'accomplir une obligation exigeant sa présence*».¹ Soutenant le processus de réintégration sociale, dans sa dimension citoyenne, professionnelle et relationnelle, les mesures reposent sur un cadre normatif fragile. Si le législateur s'est attaché à en proposer une définition générale et à poser les contours de leur cadre procédural, il a laissé au pouvoir réglementaire le soin d'en définir les conditions précises d'octroi.

D'un point de vue procédural, les permissions de sortir ont échappé au processus de juridictionnalisation initié par la loi du 15 juin 2000² et parachevé par la loi du 9 mars 2004³. Elles sont octroyées par le juge de l'application des peines (JAP), qui se prononce par ordonnance, après avis d'une commission ad hoc, la Commission d'Application des Peines (CAP). Le condamné est absent de la procédure décisionnaire, son audition par le magistrat étant facultative. Les permissions de sortir reposent sur quatre motifs: l'accomplissement d'une dé-

marche ponctuelle, des circonstances familiales exceptionnelles, le maintien des liens familiaux et la préparation de la réinsertion sociale. Elles reposent sur des critères précis au regard du quantum de la peine prononcée ou exécutée, de l'établissement pénitentiaire d'incarcération⁴ ou des antécédents judiciaires du condamné qui diffèrent selon le motif de la demande. Les permissions de sortir jouent un double rôle essentiel dans la préparation de la sortie (Herzog-Evans, 2012, 367), comme en atteste leur importance quantitative. En 2013, 55302 permissions de sortir ont été prononcées (Direction de l'Administration Pénitentiaire, 2014, a, 49). Ces mesures permettent en effet au détenu de préparer sa libération tout en permettant aux autorités judiciaires d'apprécier son implication dans son projet de sortie et d'éprouver sa capacité à respecter le cadre d'une éventuelle libération anticipée.

Cette contribution se propose de confronter le cadre normatif des permissions de sortir aux pratiques judiciaires et pénitentiaires. Leur importance quantitative témoigne, a priori, de leur rôle dans l'individualisation des modalités d'exécution de la peine. L'étude des pratiques d'octroi conduit toutefois à s'interroger sur la capacité des mesures à résister à une logique gestionnaire de plus en plus prégnante, en termes de gestion des flux mais également des risques (Froment, Kaluzsynski, 2011). L'Administration Pénitentiaire est en effet confrontée à un problème persistant de surpopulation carcérale (Direction de l'Administration Pénitentiaire, 2014, a, b).⁵ Dans une situation budgétairement contrainte, qui limite l'extension du parc pénitentiaire, les pouvoirs publics s'attachent à promouvoir le développement des aménagements de peine. Ce mouvement promotionnel répond ainsi à des exigences pragmatiques et induit, dans une certaine mesure, une instrumentalisation des mesures à des fins gestionnaires. Par ailleurs, la finalité des mesures tend à évoluer. Bien qu'une rupture ait été récemment amorcée⁶, les réformes pénales engagées sur la dernière décennie ont induit une mutation progressive du concept central de prévention de la récidive. L'arsenal juridique apparaît désormais tendu non plus tant vers un objectif individuel de prévention de la récidive, au soutien d'une sortie de la délinquance à long terme, mais davantage vers l'objectif collectif de protection de la société, de lutte contre la récidive et in fine de gestion du risque de récidive sur le court terme.

1 Art. 723-3 CPP.

2 Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

3 Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

4 Il existe en France différents types d'établissements pénitentiaires. Les maisons d'arrêt sont destinées à accueillir les prévenus et à titre exceptionnel, les condamnés à une peine inférieure à deux ans ou auxquels il reste à exécuter une peine inférieure à un an. Au-delà de ces seuils, les condamnés doivent être affectés dans un établissement pour peine, à savoir un centre de détention ou une maison centrale. Les centres de détention présentent un régime orienté vers la réinsertion sociale des condamnés. Les maisons centrales proposent un régime de sécurité renforcé. L'affectation des condamnés au sein de ces établissements dépend ainsi de leur perspective de réinsertion et de leur profil. Quant aux centres pour peines aménagées, instaurés en 2002, ils comportent un régime essentiellement orientés vers la préparation de la sortie. Ils sont destinés à accueillir les condamnés bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine sous écrou, à savoir la semi-liberté ou le placement extérieur, ainsi que les condamnés auxquels il reste à exécuter une peine inférieure à deux ans.

5 Au 1^{er} novembre 2014, la population de détenus écroués s'établissait ainsi à 66 530 personnes, alors que le parc pénitentiaire ne proposait que 57 860 places opérationnelles. Les centres de détention, soucieux de garantir des conditions de détention décentes aux condamnés à de longues peines, refusent en pratique de dépasser leur capacité théorique d'accueil. Les maisons d'arrêt sont par conséquent contraintes d'héberger les condamnés qui ne peuvent être affectés en centre de détention. Elles présentaient de ce fait une densité carcérale moyenne de 13,5% en 2014.

6 La loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 dite loi pénitentiaire; la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Dans cette perspective, la finalité de réinsertion sociale assignée à la peine tend à s'effacer au profit d'une finalité de préservation de l'ordre public. Le prononcé des aménagements de peine comme les permissions de sortir doit dès lors être entouré de nombreuses précautions, afin de limiter la prise de risque. Certes, les permissions de sortir ne constituent qu'une modalité d'exécution de la peine, n'entraînant qu'une sortie temporaire du détenu. Mais au regard des pratiques d'octroi, elles apparaissent soumises à ces nouvelles logiques gestionnaires.

D'un point de vue méthodologique, notre propos s'appuie sur une présentation du cadre juridique des permissions de sortir confrontée aux pratiques d'octroi observées dans le cadre nos recherches doctorales⁷ menées sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).⁸ Une étude a pu être réalisée au sein de trois services présentant un environnement socio-économique et pénitentiaire différent. Différentes techniques d'enquêtes ont été mises en œuvre. Outre l'étude des rapports d'activité, une vingtaine d'entretiens semi-directifs ont été menés entre 2009 et 2012 auprès de Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (CPIP), chargés du suivi individuel des condamnés et de personnels d'encadrement. Cette série d'entretiens a été complétée par des périodes d'observation et d'immersion au sein de deux des trois services. Au sein du premier service, cette phase s'est déroulée de mai et juin 2012, à raison de quatre jours par semaine. Au sein du deuxième SPIP, elle s'est concentrée sur cinq jours répartis entre janvier et mars 2012. Au cours de ces périodes, il nous a été permis d'observer de nombreux entretiens de suivi entre les personnels et les justiciables mais également d'assister à différentes sessions de CAP.

Si cette étude empirique confirme le rôle des permissions de sortir dans la préparation de la sortie de détention, elle confirme le poids des contraintes gestionnaires dans le processus d'octroi des mesures.

2. Le cadre normatif des permissions de sortir: un cadre complexe dérogeant partiellement aux règles du procès équitable

Sous condition d'avoir exécuté une partie suffisante de sa peine⁹, tout détenu peut bénéficier d'une autorisation de sortir dès lors qu'il res-

pecte les critères matériels et temporels d'octroi. Les mesures reposent sur quatre motifs principaux sur lesquels le détenu doit fonder sa demande. Ces motifs conditionnent le seuil temporel d'éligibilité et la durée de la sortie. Mais ces critères temporels varient en fonction de la durée de la peine prononcée et exécutée, de l'établissement dans lequel le détenu est incarcéré et de son éventuel statut de récidiviste. L'articulation des différents fondements normatifs n'apparaît pas toujours évidente et nuit à la lisibilité du champ d'application des mesures. Ce manque de lisibilité se trouve accentué par la spécificité de leur cadre procédural qui déroge aux principes du procès équitable, gages d'une transparence décisionnelle.

2.1 Le cadre normatif

Le pouvoir réglementaire a prévu différentes catégories de permissions de sortir, certaines sont orientées vers des démarches ponctuelles ou justifiées par des circonstances particulières, tandis que d'autres tendent à la préparation de la réinsertion et au maintien des liens familiaux. Une première catégorie de permissions de sortir, prévue à l'article D. 143 CPP, permet aux détenus d'accomplir des démarches précises exigeant sa présence: présentation à un employeur¹⁰, aux épreuves d'un examen, à un rendez-vous médical ou à une convocation judiciaire, participation à une activité culturelle

⁷ Initiée en 2008, la thèse, intitulée *Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation, fondements juridiques, évolution, évaluation et avenir*, est actuellement en fin de rédaction.

⁸ Ces services départementaux de l'Administration Pénitentiaire participent à la mise en œuvre des décisions judiciaires. Sous l'autorité d'un directeur, les Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (CPIP) constituent les principaux interlocuteurs des justiciables en milieu ouvert comme en détention. Chargés de contrôler le respect des modalités d'exécution de la peine prononcée, ils œuvrent également à l'individualisation de la peine en transmettant aux magistrats des éléments sur la situation ou le profil du justiciable. Ils participent activement à la procédure d'octroi des permissions de sortir, tant dans la phase préparatoire, que dans la phase décisionnelle.

⁹ Il doit notamment avoir exécuté la période de sûreté prononcée par la juridiction de jugement et pendant laquelle il ne peut également bénéficier d'aucun aménagement de peine. Cette mesure est obligatoire et systématique en cas de condamnation à une peine privative de liberté ferme supérieure ou égale à dix ans dans le cadre d'infractions limitativement énumérées, considérées comme particulièrement graves mais dont la nature est très variable s'agissant des crimes contre l'humanité, des actes de terrorismes, des meurtres et violences aggravés, du trafic de stupéfiant, mais également du détournement d'un moyen de transport ou des vols aggravés. Elle reste facultative en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement ferme supérieure à cinq ans. Sa durée varie entre la moitié et les deux-tiers d'une peine à temps et entre 18 et 22 ans en cas de condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité.

Voir: Art. D142-1 CPP; art. 132-23 du code pénal.

¹⁰ Cette faculté n'est ouverte qu'aux condamnés prochainement libérables ou susceptibles de bénéficier d'un aménagement de peine.

ou sportive encadrée, exercice du droit de vote. N'excédant pas une journée, ces mesures sont réservées aux condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à cinq et aux condamnés à une peine supérieure à cinq ans ayant exécuté la moitié de leur peine. L'article D. 144 CPP prévoit une permission de sortie exceptionnelle qui repose sur des circonstances familiales particulièrement graves, à savoir la grave maladie ou le décès d'un proche. Ensermée dans les mêmes conditions temporelles, la sortie est accordée pour une durée maximale de trois jours. En parallèle, le pouvoir réglementaire a prévu des autorisations de sortir plus largement destinées à favoriser la réinsertion des condamnés. Les mesures définies à l'article D. 145 CPP tendent au maintien des liens familiaux et à la préparation de la réinsertion sociale. Accordées pour une durée de trois jours au plus, elles reposent sur des critères plus restrictifs. Les mesures sont ouvertes aux condamnés ayant exécuté la moitié de leur peine et présentant un reliquat de peine inférieur à trois ans. Mais le pouvoir réglementaire a prévu de nombreuses dispositions spécifiques, qui complexifient le cadre normatif des permissions de sortir.

Les autorisations de sorties orientées vers la préparation de la réinsertion sociale et le maintien des liens familiaux sont accessibles, sans autre condition temporelle, aux condamnés à une courte peine n'excédant pas un an¹¹ et aux condamnés incarcérés en centres pour peines aménagées.¹² A l'encontre de ces derniers, la durée de la sortie peut être portée à cinq jours. Ces permissions sont également ouvertes aux détenus incarcérés en centre de détention à l'unique condition qu'ils aient exécuté un tiers de leur peine.¹³ Ils peuvent bénéficier de permissions de cinq jours au plus, voire de dix jours annuellement. Les condamnés bénéficiant, ou susceptible de bénéficier, d'un aménagement de peine relèvent également de ré-

gimes spécifiques dénués de conditions de délai. Une permission de sortir destinée à préparer la réinsertion sociale ou au maintien des liens familiaux peut ainsi être octroyée par le JAP à titre probatoire d'une libération conditionnelle.¹⁴ Les condamnés admis au régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou du placement sous surveillance électronique peuvent, quant à eux, bénéficier d'autorisation de sortir les week-ends et jours fériés.¹⁵ L'absence de critère temporel n'est toutefois pas totale puisque l'éligibilité à une mesure de libération anticipée dépend de la durée de la peine prononcée ou du reliquat de peine restant à exécuter. Les antécédents judiciaires du condamné influent également sur les critères d'octroi des mesures. Un décret du 13 décembre 2004 soumettait les récidivistes à un régime dérogatoire, exigeant qu'ils aient exécuté non pas la moitié ou le tiers mais les deux-tiers de leur peine pour bénéficier d'une mesure, sauf décision expressement motivée du JAP¹⁶. Cette restriction a été abrogée par le récent décret du 23 décembre 2014¹⁷. Mais il n'est pas certain qu'en pratique, les magistrats ne continuent à intégrer les antécédents judiciaires au titre des critères appréciés en vue de l'octroi d'une permission de sortir. Cause d'aggravation légale de la peine, la récidive a, depuis 2004, des répercussions sur les critères temporels d'octroi des aménagements de peine, cette distinction entre primo-délinquants et récidivistes ayant été maintenue par la récente loi du 15 août 2014¹⁸. La prise en compte des antécédents judiciaires au stade de l'application des peines traduit l'inscription de la politique pénale dans une nouvelle logique de prévention de la récidive.

2.2 Le cadre procédural

Les décisions d'octroi, de retrait ou de modification d'une mesure sont prises par voie d'ordonnance motivée du JAP saisi d'office, sur demande du condamné ou sur réquisition du Procureur de la République. Il se prononce après avis de la CAP, instance consultative qui siège au sein de chaque établissement pénitentiaire. Présidée par le JAP, elle se compose de membres de droit, Procureur de la République et chef de l'établissement, et de membres obligatoires, personnel de direction de l'établissement pénitentiaire, personnels de surveillance et personnels des SPIP.¹⁹ En absence d'un membre de droit, la commission n'est pas considérée comme valablement réunie, ce qui en-

11 Art. D. 145 al. 2 CPP.

12 Art. D. 146-1 CPP.

13 Art. D. 146 CPP.

14 Art. D. 145-3 CPP.

15 Art. D. 143-1 CPP.

16 Art. D. 146-2 CPP issu du décret n° 2004-1364 du 13 décembre 2004: sur décision motivée, le JAP pouvait ramener ce délai à la moitié ou au tiers de la peine.

17 Décret n° 2014-1582 du 23 décembre 2014 relatif à l'exécution des peines, JUSD1427412D, art. 25.

18 Loi n° 2014-896 du 15 août 2014.

19 Art. D. 49-28 al. 1 CPP.

gendre la nullité des décisions prises à l'appui de son avis. La pluralité des intervenants présents en CAP permet au magistrat de disposer d'éléments circonstanciés sur la situation du condamné, son comportement en détention et le bien-fondé de sa demande. Le JAP peut, grâce à ces éléments, individualiser la durée de la permission ou décider de l'assortir de mesures d'interdictions ou d'obligations particulières.²⁰ L'avis de la CAP pallie en un sens l'absence du condamné, dont l'audition par le JAP reste facultative et discrétionnaire.²¹ La composition de la commission ne garantit toutefois pas une totale impartialité de l'avis formulé en raison de la qualité de membre de droit du Procureur de la République. Le représentant du Parquet, placé sous l'autorité hiérarchique du Ministre de la Justice, dispose d'un espace pour développer oralement ses arguments, sans possibilité pour le justiciable d'y répondre.

Depuis 2004, le condamné dispose toutefois de la faculté d'interjeter appel des décisions du JAP, au même titre que le Procureur de la République.²² Ce recours, formé dans un délai de vingt-quatre heures, est porté devant le seul Président de la Chambre de l'application des peines (CHAP) qui se prononce par ordonnance motivée au vu des observations écrites du condamné et du Ministère Public.²³ Le recours exercé par le Ministère Public a pour effet de suspendre la mise à exécution de la décision jusqu'à ce que la juridiction d'appel se prononce, dans un délai légalement contraint de deux mois.²⁴ Les parties peuvent également former un pourvoi en cassation devant la Haute juridiction judiciaire. En dépit des contraintes temporelles, l'exercice d'un recours peut avoir pour effet de rendre la demande de permission caduque. Pour pallier ce risque, le Président de la CHAP dispose de la faculté de modifier la date d'une sortie²⁵, faculté que la Cour de Cassation considère comme un devoir.²⁶ Cependant la Haute juridiction ne dispose pas de la même prérogative, le pourvoi devenant sans objet dès lors que la date sollicitée est dépassée.²⁷ Cette position porte fortement atteinte au droit de recours du condamné. En pratique, les condamnés ne se saisissent pas massivement de ce droit de recours, préférant souvent formuler une nouvelle demande ultérieure. Toutefois, l'ouverture des voies de recours a permis l'émergence d'une véritable jurisprudence relative aux permissions de sortir, ce qui œuvre à l'harmonisation des pratiques judiciaires.

Les permissions de sortir sont encadrées par de nombreuses dispositions réglementaires dont l'articulation n'apparaît pas toujours évidente en pratique. Par ailleurs, le cadre particulier de la CAP induit une certaine instrumentalisation des décisions au profit d'une logique gestionnaire qui ressort des pratiques d'octroi observées.

3. La pratique d'octroi des permissions de sortir: des mesures soumises aux logiques gestionnaires

Si les détenus sont majoritairement à l'initiative de la demande²⁸, la sollicitation du magistrat repose sur un travail préparatoire mené en étroite collaboration avec le CPIP chargé du suivi du détenu. Cet agent constitue un interlocuteur privilégié du condamné, capable de l'informer sur son éligibilité aux différents types de permissions et de le guider dans le choix du fondement réglementaire ad hoc. Le CPIP contribue également à ce que la demande réponde aux critères coutumiers et jurisprudentiels. Mais la spécificité du cadre procédural des permissions de sortir soumet les autorités judiciaires à des contraintes en termes de gestion des flux et des risques qui peuvent nuire, dans une certaine mesure, à l'individualisation des décisions prononcées.

20 Art. 723-4 CPP: le JAP peut décider d'assortir le prononcé d'une permission de sortir de différentes mesures de contrôle ou obligations prévues au sein des articles 132-44 et 132-45 du code pénal au titre desquelles figurent notamment l'obligation de se soumettre à un traitement ou des soins médicaux, l'obligation d'exercer une formation professionnelle, l'interdiction de paraître en certains lieux ou de fréquenter certaines personnes...

21 Art. D. 49-28 al. 3 CPP.

22 La France a en effet été condamnée à différentes reprises sur le fondement de l'article 13 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme en absence de recours effectif ouvert aux détenus à l'encontre d'une décision de refus d'octroi d'une permission de sortir par le JAP dans la procédure antérieure à 2004. Voir not.: CEDH, 18 octobre 2005, affaire n° 75833/01, Schemkamper c. France.

23 Art. 712-11 et 712-12 CPP.

24 Art. 712-14 CPP.

25 Art. D. 146-4 al. 4 CPP.

26 Crim. 28 octobre 2009, pourvoi n° 09-80923: dans cette décision, la Cour de cassation a censuré l'ordonnance d'une chambre de l'application des peines qui avait simplement déclaré sans objet l'appel formé par un condamné à l'encontre d'une ordonnance du JAP ayant rejeté sa demande. La haute juridiction estime qu'en estimant cet appel sans objet en raison du dépassement de la date initialement envisagée, la juridiction d'appel avait méconnu ses pouvoirs.

27 Voir not.: Crim. 29 janvier 2014, pourvoi n° 13-97534; crim. 23 octobre 2013, pourvoi n° 13-81891; Crim. 14 novembre 2012, pourvoi n° 12-83293; Crim. 3 septembre 2008, pourvoi n° 08-8113.

28 Bien qu'aucune statistique nationale ne soit disponible sur ce point, cette saisine systématique du JAP par le condamné a été observée en pratique.

3.1 La phase préparatoire

Dès lors qu'ils respectent les conditions temporelles requises, les détenus peuvent saisir le JAP d'une demande écrite, déposée au greffe de l'établissement pénitentiaire. Cette saisine repose très fréquemment sur un formulaire pré-rempli dans lequel les condamnés justifient du bien-fondé de leur demande. Ils doivent y préciser le motif de leur sortie ainsi que tous les éléments nécessaires à sa mise en œuvre pratique, et notamment le lieu d'hébergement, le moyen de transport utilisé. Ces éléments permettent au magistrat d'établir un délai de route et d'adapter les horaires de la mesure. Les détenus doivent également mentionner les frais occasionnés par cette sortie, frais qu'il leur appartient de supporter. Cette condition financière est impérative, aucune autorisation de sortir ne pouvant être accordée si le condamné ne dispose pas de la somme nécessaire ou de «*possibilités licites d'hébergement et de transport*».²⁹ Cette exigence peut constituer un frein matériel pour certains détenus. Les condamnés doivent enfin fournir tout document justifiant du bien-fondé de leur

demande (convocation professionnelle ou judiciaire, certificat de décès ou de maladie du proche, attestation du tiers hébergeant, ...). Le CPIP joue un rôle essentiel dans ce travail préparatoire. Informant le détenu de sa date d'éligibilité, il peut également lui indiquer la date prévisible d'examen de sa demande par le magistrat. Celle-ci dépend en premier lieu de la fréquence des CAP au sein de l'établissement³⁰ et du nombre de requêtes en attente³¹, sur lequel le personnel des SPIP dispose d'une certaine visibilité. Mais elle est également conditionnée par la propension du magistrat à exiger la réalisation d'enquêtes ou d'expertises préalablement à sa prise de décision. Outre le CPIP chargé de lui fournir un rapport sur la situation du détenu, le JAP peut mandater les services de police afin qu'ils réalisent une enquête sur le tiers susceptible d'héberger le permissionnaire. Dans un nombre croissant de situations, le magistrat est également contraint de solliciter un rapport d'expertise émanant d'un psychiatre ou d'un psychologue³², ce qui a souvent pour effet de reporter l'examen de la demande. Outre ces aspects temporels, les personnels d'insertion et de probation permettent aux détenus de répondre aux exigences du magistrat saisi.

Comme l'a confirmé la Cour Européenne des Droits de l'Homme³³, l'octroi d'une permission de sortir ne constitue pas un droit. Le JAP dispose d'un pouvoir d'appréciation souverain quant à l'opportunité de la mesure, chaque magistrat développant sa propre jurisprudence en fonction de sa personnalité, de son parcours personnel ou professionnel, de ses convictions (Faget, 2008). Leur pratique intègre également tant les règles coutumières dégagées en la matière que les positions tenues par la Cour de Cassation. Palliant un vide réglementaire, une coutume soumet notamment les permissions de sortir à une fréquence trimestrielle, fondant le rejet de toute nouvelle demande déposée dans un délai inférieur à trois mois. De son côté, la Cour de Cassation incite les magistrats à refuser l'octroi d'une permission si, en dépit de l'éligibilité temporelle du condamné, la fin de peine est trop éloignée.³⁴ La juridiction suprême contrôle également de manière très rigoureuse l'adéquation entre le motif de la demande et la disposition réglementaire invoquée en développant une interprétation restrictive du cadre normatif. Sa jurisprudence souligne la complexe articulation des dispositions réglemen-

²⁹ Art. D. 147 CPP.

³⁰ La fréquence des CAP n'est pas réglementée. Elle varie selon les établissements pénitentiaires en fonction des pratiques et de la charge de travail des magistrats. Le JAP établit ainsi un calendrier, transmis au SPIP, dans lequel il détermine la périodicité des réunions de la commission. Au sein des établissements étudiés, cette fréquence était bi-mensuelle.

³¹ Pour permettre aux JAP de s'extraire de ces contraintes matérielles, il leur est désormais possible d'accorder pour principe plusieurs permissions de sortir dans une même ordonnance et de déléguer au directeur du SPIP la mise en œuvre concrète des mesures.

³² Cette exigence, initialement réservée aux condamnés pour des infractions graves sur mineur, est désormais prévue à l'encontre de tout condamné pour une infraction pour laquelle un suivi socio-judiciaire après la libération est encouru. Le suivi-socio judiciaire est une mesure prononcée par la juridiction qui soumet le condamné, à l'issue de sa peine privative de liberté, à différentes obligations ou interdictions (obligation de soin, de travail, d'indemniser les victimes, interdiction de fréquenter des lieux ou des personnes...) pendant une période pouvant être portée à vingt ans en matière de délictuelle et indéterminée en matière criminelle. Initialement réservée aux condamnés pour infractions sexuelles, son champ d'application n'a cessé d'être étendu. Le suivi peut désormais être prononcé pour certaines infractions sexuelles, certaines atteintes graves à la vie, certaines formes de violence conjugales mais également certains actes de destructions ou dégradations dangereuses pour les personnes.

³³ CEDH, 18 octobre 2005, affaire n° 75833/01, Schemkamper c. France: dans cette affaire, un détenu sollicitait une permission de sortir pour rendre visite à son père gravement malade. Sa demande ayant été rejetée par le JAP, il a saisi la Cour Européenne des Droits de l'Homme en invoquant la violation des articles 8 et 13 de la Convention. Si la Cour strasbourgeoise a reconnu la violation de l'article 13 de la convention en absence de voie de recours effective ouverte à l'époque au condamné, elle n'a pas estimé que l'ordonnance du magistrat enfreignait l'article 8 en reconnaissant au magistrat la faculté de tenir compte d'autres éléments, en l'espèce une fin de peine trop éloignée et des impératifs liés à la gestion carcérale pour motiver son refus.

³⁴ Crim. 3 mai 2007, pourvoi n° 06-84691.

taires.³⁵ Elle témoigne également de l'iniquité induite par l'influence du type d'établissement pénitentiaire sur les critères temporels d'octroi des mesures en raison du non-respect des critères légaux d'affectation.³⁶ Outre le respect des prescriptions réglementaires et des injonctions jurisprudentielles, les magistrats, en conformité avec les principes généraux de l'application des peines³⁷, s'attachent à apprécier les risques que présentent le condamné pour la sécurité publique, et notamment le risque général de récidive et le risque spécifique de non-réintégration.

3.2 La phase décisionnelle

L'appréciation des magistrats se fonde sur les avis formulés par les membres de la CAP. Ces avis, sous-tendus par des positionnements professionnels différents et parfois divergents, apparaissent complémentaires. Les personnels pénitentiaires, personnels de direction et de surveillance, développent des éléments relatifs au comportement général du condamné en détention (comportement à l'égard des personnels comme des autres détenus, présence d'incidents disciplinaires, participation à d'éventuelles activités sportives, socio-culturelles, scolaires ou professionnelles, ...). Ces éléments induisent une conception méritocratique des permissions de sortir, dont l'octroi reste intrinsèquement lié à la capacité du condamné à respecter les contraintes carcérales. Ils fondent l'appréciation du risque de non-retour à l'issue de la permission, cette non-réintégration étant constitutive d'un délit d'évasion.³⁸ Le faible taux d'évasion, s'établissant à 0,51% des permissions de sortir octroyées pour l'année 2013 (Direction de l'Administration Pénitentiaire, 2014, a, 49)³⁹, traduit l'existence d'un processus de sélection des condamnés. Le poids de la parole pénitentiaire a pour conséquence d'inciter les détenus à se conformer au règlement intérieur de l'établissement s'ils souhaitent bénéficier d'autorisation de sortie, la mesure constituant en ce sens un instrument au service de la gestion de la détention. Les personnels pénitentiaires se saisissent également des CAP pour sensibiliser le JAP aux autres contraintes gestionnaires auxquelles ils sont soumis. Ils peuvent notamment inciter le magistrat à refuser une permission de sortir au regard d'impératifs ponctuels de gestion des flux de la détention.⁴⁰ Dans le contexte de surpopulation carcérale actuelle, les mesures constituent éga-

lement un outil pragmatique de gestion du stock de détenus effectivement incarcérés. Les personnels pénitentiaires n'hésitent ainsi pas à soutenir le prononcé de permissions de sortir le week-end et les jours fériés à l'égard des condamnés en semi-liberté ou en placement extérieur.

L'avis des personnels d'insertion et de probation contribue à replacer la demande de sortie dans le cadre plus large du projet d'exécution de la peine et de la préparation de la libération. Mais il doit également permettre au magistrat d'apprécier le risque de récidive du détenu. L'évaluation conduite par les CPIP, en dépit de ses faiblesses, repose toutefois sur un examen de la situation personnelle, socio-professionnelle, familiale et sanitaire du condamné. Elle ne se focalise pas uniquement sur son comportement en détention, sur sa situation pénale ou ses éventuels antécédents judiciaires. Elle permet de nuancer les arguments développés par le Procureur de la République, naturellement orientés vers la protection de la société. Toutefois, les SPIP sont soumis à de nouvelles logiques managériales qui les a conduit à repenser leurs méthodes d'intervention au profit d'une logique de service. Il n'est ainsi pas rare que les personnels présents en CAP ne soient pas ceux chargés du suivi individuel des condamnés. Les agents se contentent alors de

³⁵ Voir not. Crim. 27 février 2001, pourvoi n° 00-84253: dans cet arrêt, la Cour de cassation a refusé l'octroi à un détenu incarcéré en centre de détention d'une permission fondée sur la préparation de la réinsertion de sociale au motif qu'il sollicitait cette autorisation pour se présenter à un examen. Ce faisant, elle l'a privé du bénéfice de conditions temporelles plus favorables en s'appuyant sur une interprétation restrictive des textes, sans rechercher notamment si le passage de cet examen ne s'inscrivait pas également dans le cadre plus large de la préparation de la sortie.

³⁶ Voir égal. Crim. 1 avril 1998, pourvoi n° 97-86672: dans cet arrêt, qui reflète une jurisprudence constante, la Cour de cassation a refusé à un condamné détenu en maison d'arrêt au-delà du seuil légal de deux ans le bénéfice d'une permission de sortir réservée aux délinquants incarcérés en centre de détention.

³⁷ Art. 707 CPP.

³⁸ Art. 434-29 al. 3 CP. En pratique toutefois, l'Administration Pénitentiaire considère que l'infraction n'est constituée qu'au-delà d'un délai de 48 heures, distinguant en amont les réintégrations volontaires et contraintes dans ce délai. Au titre des non-réintégrations figurent, aux côtés de l'évasion, l'hospitalisation, le décès ou la réintégration dans un autre établissement pénitentiaire.

³⁹ Sur l'année 2013, sur 57890 permissions de sortir effectuées, 56423 se sont achevées par une réintégration, dont 97% réintégrations volontaires dans le délai de 48 heures, et 295 par une évasion.

⁴⁰ Ils peuvent notamment s'opposer à l'octroi d'une mesure au regard du nombre d'entrées et de sorties prévues le même jour. Pour s'extraire de ces contraintes purement matérielles, le JAP dispose désormais de la faculté de déléguer au directeur du SPIP, après avis du chef d'établissement, le pouvoir de déterminer la date et les modalités précises d'exécution de la permission dans le cadre des permissions accordées en vue de la préparation de la réinsertion sociale ou du maintien des liens familiaux.

lire une note éventuellement rédigée par l'agent chargé du dossier ou de reprendre les éléments mentionnés dans le dossier du condamné. Cette situation nuit à la qualité des informations communiquées au JAP mais également aux précisions apportées au condamné sur la motivation de la décision du magistrat. L'octroi d'une permission de sortir n'est donc ni automatique ni systématique. Si le nombre de mesures accordées annuellement a progressé de près de 4% entre 2008 et 2013, cette augmentation doit être nuancée au regard de l'augmentation conjointe de près de 30% du nombre de condamnés détenus (Direction de l'Administration Pénitentiaire, 2014, a, 49). Ainsi, entre 2008 et 2013, le nombre moyen de permissions de sortir effectuées par condamné marque une diminution, passant de 1,09 mesure en 2008 contre 0,91 mesures en 2013. Mais ce nombre moyen ne permet pas de rendre compte de la réalité des pratiques d'octroi, certains condamnés bénéficiant de plusieurs permissions de sortir annuelles tandis que d'autres restent exclus du dispositif.

L'étude des pratiques d'octroi des permissions de sortir invite à s'interroger sur les perspectives d'évolution de ces mesures.

4. Conclusion: les perspectives d'évolution, entre nécessité et prudence

Les permissions de sortir constituent des mesures pertinentes dans la préparation de la libération. Il semble en ce sens souhaitable de soutenir leur développement aux fins d'améliorer la qualité de la sortie de détention. La volonté

politique de lutter effectivement contre le problème de surpopulation carcérale constitue un levier intéressant, à condition toutefois qu'elle s'accompagne d'évolutions procédurales permettant de garantir l'individualisation des mesures.

Les pouvoirs publics français se sont engagés à respecter le principe de l'encellulement individuel, ce qui induit un strict respect des capacités théoriques d'accueil des établissements pénitentiaires⁴¹. Un rapport parlementaire rendu en décembre dernier préconise des modalités concrètes pour respecter le principe de l'encellulement individuel (Raimbourg, 2014). Face à l'hostilité des pouvoirs publics de soumettre les établissements à un véritable *numerus clausus*⁴², il enjoint les autorités judiciaires à recourir plus largement aux mesures de probation. Cette injonction pourrait inciter les JAP à recourir plus largement aux permissions de sortir probatoires afin d'entourer leurs décisions de garanties suffisantes, tout en permettant aux condamnés de préparer au mieux leur projet de sortie. Dans cette perspective, la prise en compte du type d'établissement pénitentiaire au titre des critères d'octroi des permissions de sortir retrouverait également un peu de sens. Mais une évolution du cadre procédural apparaît illusoire.

Les réformes pénales engagées sur la dernière décennie ont contribué à enrayer le processus de juridictionnalisation, en instaurant des procédures d'aménagement de peine dérogeant, de manière variable, au cadre du procès équitable.⁴³ La dernière loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines poursuit dans cette voie. Elle crée une nouvelle mesure de libération sous contrainte⁴⁴ qui repose sur l'examen obligatoire par le JAP de la situation de tout condamné à une peine inférieure ou égale à cinq ans dès lors qu'il a exécuté la moitié de sa peine. A l'issue de cet examen, réalisé en CAP, le magistrat décide, par ordonnance motivée, que le condamné exécutera, ou non le reliquat de sa peine sous une modalité aménagée (semi-liberté, placement extérieur, placement sous surveillance électronique voire libération conditionnelle). Cette orientation législative répond principalement à des considérations pragmatiques. Elle permet à des JAP, souvent confrontés à une charge importante de travail, de traiter davantage de demandes au sein des CAP, au détriment du respect des droits de la défense. Au travers cette procédure, le législateur a main-

41 Ce principe, légalement consacré par une loi de 1875 n'a jamais été effectivement mis en œuvre en raison du vote de moratoires successifs ayant pour objet d'en repousser l'entrée en vigueur. L'Assemblée Nationale a refusé un nouveau report de son application, suite à l'échéance du dernier moratoire voté pour cinq ans dans le cadre de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

42 Un rapport de 2010 porté par le député M. Raimbourg préconisait notamment l'instauration d'un *numerus clausus*. Mais la proposition de loi a été rejetée.

Voir Raimbourg, 2010.

43 Depuis 2004, le JAP dispose de la faculté de prononcer un aménagement de peine sans procéder à l'organisation d'un débat contradictoire. Mais le législateur avait également créé de véritables procédures simplifiées mises en œuvre par le directeur du SPIP sous l'autorité du Procureur de la République, sans que l'intervention du JAP ne soit nécessairement requise.

44 Art. 39 de la loi du 15 août 2014. Cette nouvelle procédure se substitue aux procédures simplifiées antérieures.

tenu le caractère discrétionnaire des aménagements de peine, confirmant son hostilité à l'instauration d'une libération anticipée automatique. Il est dans ces conditions peu probable que les permissions de sortir ne deviennent systématiques. Leur automaticité permettrait pourtant de conforter leur rôle dans la préparation effective de la libération.

Au regard de ces dernières orientations législatives, la place du détenu dans le processus décisionnaire mérite ainsi d'être repensée. A défaut de lui permettre soit personnellement, soit par l'intermédiaire de son avocat de défendre son projet en CAP, les enjeux liés à son évaluation méritent d'être pris en compte. Les méthodes d'évaluation mises en œuvre par les CPIP, initialement cliniques et faiblement structurées, font actuellement l'objet de vastes réflexions, qui devraient aboutir à expérimentation puis à l'introduction d'un nouvel outil d'évaluation. Si la structuration du jugement professionnel de ces personnels s'avère nécessaire, le recours à d'éventuels outils actuariels doit être envisagé avec prudence, en intégrant les limites inhérentes à leur utilisation (Dubourg, Gautron, 2014). Les permissions de sortir constituent en effet des mesures permettant de sécuriser l'aménagement de la peine en mettant temporairement le condamné à l'épreuve de la liberté. Elles constituent inévitablement un pari sur l'individu difficilement envisageable dans un contexte de focalisation sur le risque de récidive pouvant être renforcé par l'utilisation d'instruments d'évaluation scorés.

Bibliographie

- Direction de l'Administration Pénitentiaire (a), *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice*, 1980–2014, Mai 2014.
- Direction de l'Administration Pénitentiaire (b), *Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France au 1^{er} novembre 2014*, 2014.
- Dubourg E., Gautron V., La rationalisation des méthodes d'évaluation des risques de récidive, entre promotion institutionnelle, réticences professionnelles et prudence interprétative, *Champ Pénal/ Penal Field*, vol. IX, 2014.
- Faget J., La fabrique de la décision pénale, une dialectique des asservissements et des émancipations, *Champ Pénal/ Penal field*, vol. V, 2008.
- Froment J.-C., Kaluszynski M., *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, CEDHAP, PUG, 2011.
- Herzog-Evans M., *Droit de l'exécution des peines*, 4^{ème} ed., Dalloz Action, 2012.
- Raimbourg R., *Rapport visant à instaurer un mécanisme de surpopulation pénitentiaire*, Assemblée Nationale, 2010
- Raimbourg D., *Encellulement individuel, faire de la prison un outil de justice*, Mission auprès de la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Décembre 2014.

Emilie Dubourg

Doctorante en droit pénal et sciences criminelles
Université de Nantes
Faculté de droit et de sciences politiques
Rattachée au laboratoire Droit et
Changement Social
UMR CNRS 6028
emiliedubourg@hotmail.com