

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

004000317

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

COMMISSION SUR LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

RAPPORT

A

MADAME LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

FÉVRIER 2000

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE : LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE, UNE MESURE EN PERTE DE VITESSE

1.1 L'évolution historique de la libération conditionnelle

1.2 Les systèmes étrangers et la libération conditionnelle

1.2.1 En Europe

1.2.2 D'autres exemples de systèmes étrangers

1.2.3 L'incidence de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales

1.3. Le dépérissement de la libération conditionnelle : données statistiques et causes

1.3.1 Données statistiques

1.3.2 Les causes du dépérissement

DEUXIÈME PARTIE : PROPOSITIONS POUR UN RENOUVEAU DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

2.1 Les conditions d'octroi de la libération conditionnelle

2.1.1 L'état du droit positif

2.1.2 Les propositions de la commission

2.2. La procédure d'admission à la libération conditionnelle

2.2.1 L'état du droit positif

2.2.2 Les propositions relatives à la détermination des juridictions compétentes et aux voies de recours

2.2.3 Les propositions relatives à l'instruction et à l'instance

2.3. L'exécution de la libération conditionnelle

2.3.1 Les obligations des libérés conditionnels

2.3.2 La durée de la libération conditionnelle

2.3.3 Les pouvoirs du juge de l'application des peines

2.4. La révocation de la libération conditionnelle

2.4.1 Les pouvoirs du juge de l'application des peines

2.4.2 La procédure de révocation

CONCLUSION

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

INTRODUCTION

La commission sur la libération conditionnelle a été installée par Mme le garde des sceaux, ministre de la justice, le 21 septembre 1999.

Cette commission comprend sous la présidence de M. Daniel Farge, président du comité consultatif de libération conditionnelle, conseiller à la Cour de cassation :

- M. Pierre Assouline, journaliste,
- M. Patrick Beau, substitut général près la cour d'appel de Colmar,
- M. Paul Bouchet, conseiller d'Etat honoraire, président d'ATD Quart Monde,
- Mme Sophie Burosse, responsable nationale de la fédération justice CFDT branche Pénitentiaire,
- M. Rémi Caron, préfet des Hautes-Alpes,
- M. Yves Charpenel, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice,
- M. Pascal Faucher, juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Poitiers,
- M. Jacques Floch, député de Loire-Atlantique,
- M. Alexis Grandhaie, secrétaire général de l'UGSP-CGT,
- M. Jean-Jacques Hyest, sénateur de Seine-et-Marne,
- M. Georges Lagay, directeur du service d'insertion et de probation de Paris,
- M. Manuel Lecercle, secrétaire général du SNEPAP,
- Mme Pierrette Poncela, maître de conférence à l'université de Nanterre,
- M. Jean-Pierre Ricard, directeur régional des services pénitentiaires de Strasbourg,
- Mme Chantal Rousse, secrétaire générale de la fédération Justice CFDT,
- Maître Hervé Temime, avocat au barreau de Paris.

Ont également participé aux travaux de la commission :

- Mme Carole Etienne, chef du bureau des grâces et de l'application des peines, à la direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice,
- M. Jean-François Mailhes, magistrat au bureau des grâces et de l'application des peines, à la direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice,
- M. Michel Pouponnot, représentant de l'UGSP-CGT,
- M. Jacques Morin, attaché parlementaire de M. Floch.

Et en qualité de rapporteurs :

- Mme Valérie Audu, directrice des services pénitentiaires,
- M. Ludovic Fossey, magistrat à l'administration centrale de la justice,
- Mme Martine Rocchi, magistrate à l'administration centrale de la justice.

Mme le garde des sceaux, ministre de la justice, a donné pour mission à cette commission de réfléchir *"à une réforme globale prenant en compte les attentes de la société et de la population pénale (...) afin de favoriser une relance de la libération conditionnelle"*.

Il convenait notamment de prendre en compte les interrogations suivantes :

"- la notion de gages sérieux de réinsertion sociale constitue-t-elle un critère pertinent? Comment favoriser le recours à la libération conditionnelle pour les détenus présentant des conduites addictives, les détenus en fin de vie et les étrangers?"

- faut-il remettre en cause la répartition des compétences entre le garde des sceaux et le juge de l'application des peines, et de quelle manière ?

- la judiciarisation est-elle de nature à favoriser la relance de la libération conditionnelle?

- quelles garanties convient-il d'offrir aux condamnés? Comment préserver les droits des victimes?

- le suivi des libérés conditionnels doit-il être renforcé ? Les obligations prévues par le code de procédure pénale sont-elles suffisantes?

La commission s'est réunie régulièrement entre le 21 septembre 1999 et le 28 janvier 2000 dans les locaux du ministère de la justice.

Elle a procédé à l'audition de :

- M. Michel Bastard, membre du conseil d'administration de la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale, (FNARS), membre du comité consultatif de libération conditionnelle,
- M. Alain Boulay, président de l'association aide aux parents d'enfants victimes,

- M. Pierre Lamothe, psychiatre, chef du service médico-psychologique régional des prisons de Lyon,
- M. Louis Le Gouiriéc, inspecteur général de l'administration au ministère de l'intérieur, membre du comité consultatif de libération conditionnelle,
- Mme Anne-Marie Morice, juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Caen, chargée du suivi des détenus du centre de détention de Caen,
- M. André Page, directeur de la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré, membre du comité consultatif de libération conditionnelle,
- Mme Charlotte Trabut, présidente de l'association Recherches, Confrontations et Projets sur les mesures et sanctions pénales,
- Mme Martine Viallet, directrice de l'administration pénitentiaire.

Le présent rapport rend compte de ces travaux conduits dans un délai extrêmement limité qui n'a pas permis une étude plus approfondie des législations étrangères. Avant de présenter ses propositions en vue d'une relance de la libération conditionnelle, la commission a procédé à une étude historique de l'institution et à une analyse statistique détaillée depuis 1970.

PREMIÈRE PARTIE : LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE, UNE MESURE EN PERTE DE VITESSE

1.1 L'évolution historique de la libération conditionnelle

La libération conditionnelle est introduite en droit français par une loi du 14 août 1885. La France ne joue pas là un rôle de précurseur. D'autres pays européens connaissent déjà cette institution : l'Angleterre depuis 1855, l'Allemagne, la Hollande et certains cantons suisses. Dans notre pays, plusieurs expériences sont conduites à partir de 1847 à l'initiative d'un magistrat, Bonneville de Marsangy. Dès 1850, la loi sur les colonies agricoles autorise la justice à placer des mineurs détenus sous la responsabilité de la société de patronage.

En 1885, le contexte économique, social et politique semble bien mal choisi pour proposer une mesure aussi favorable aux délinquants. La crise aggrave la pauvreté et le vagabondage, mal supportés par l'opinion publique. Les électeurs réclament des mesures sécuritaires. Les gouvernements républicains de Gambetta puis de Jules Ferry doivent démontrer leur efficacité à lutter contre la délinquance à l'approche des élections législatives d'octobre 1885.

C'est dans cet état d'esprit que le Parlement adopte la loi sur la relégation le 29 juin 1885. Le vote est obtenu sans opposition majeure alors même que ce texte tourne le dos aux idéaux républicains. Cette nouvelle peine prévoit "l'internement perpétuel sur le territoire des colonies ou possessions françaises des condamnés" criminels ou récidivistes¹. Elle est automatiquement liée au prononcé de certaines peines d'emprisonnement.

Dans ce contexte, la proposition de loi portant création de la libération conditionnelle, déposée par le sénateur Bérenger en 1882 au Sénat, semble

1

Article 1er de la loi

promise aux oubliettes de l'histoire parlementaire. L'adoption de la loi sur la relégation donne entière satisfaction à l'opinion publique et aux partisans de l'ordre. Rien ne justifie d'ouvrir un nouveau débat sur la question pénale. Et pourtant, alors même que ce premier texte est en discussion, la proposition Bérenger est examinée au Sénat à partir de mars 1884, malgré l'hostilité du gouvernement. Les travaux commencent à la chambre des députés deux jours après l'adoption de la loi sur la relégation. Finalement, le texte est rapidement adopté, sans véritable débat, le 17 juillet et promulgué le 14 août 1885.

En créant ces deux textes d'essence contraire - le premier vise le criminel et le récidiviste tandis que le second repose sur l'amendement du coupable - la majorité républicaine obéit à une vision dichotomique de la délinquance. Les criminalistes républicains opposent les récidivistes "incorrigibles"² aux délinquants amendables. On peut expliquer l'introduction dans notre droit de la relégation et de la libération conditionnelle par la recherche d'une politique pénitentiaire équilibrée. Robert Badinter le résume parfaitement en écrivant que " la majorité républicaine avait inscrit dans ses lois la parabole du bon et du mauvais larron : au premier, sinon le paradis, du moins le purgatoire de la libération conditionnelle; au second, l'enfer de la relégation perpétuelle."³

Très rapidement, la relégation perd de son intérêt. Le transport et l'installation de nombreux condamnés en Nouvelle-Calédonie et en Guyane se révèlent très onéreux. Surtout, les magistrats sont hostiles à cette loi en ce qu'elle leur interdit toute appréciation. Les juges refusent de prononcer les peines entraînant son application. Alors que les concepteurs de la loi attendaient 5 000 condamnations par an, les tribunaux n'en prononceront que 6 088 en huit ans.

La libération conditionnelle, au contraire, prend progressivement son essor. Au moment de la promulgation de la loi, l'administration pénitentiaire et les juges n'y semblent pas favorables. La première craint une charge supplémentaire pour ses personnels mal formés et peu nombreux. Les seconds sont réticents à l'idée de remettre en cause l'autorité de la chose jugée. Mais bientôt, les oppositions s'estompent. L'administration pénitentiaire comprend l'avantage qu'elle peut trouver, dans la gestion quotidienne des prisons, à une mesure de clémence fondée sur le bon comportement du condamné. Pour rassurer les juges, le gouvernement institue en 1888 le comité consultatif de libération conditionnelle chargé de conseiller le ministre de l'intérieur dont est membre le directeur des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice.

La libération conditionnelle est rapidement apparue comme une mesure de faveur pénitentiaire, comme un moyen de remise partielle de peine plutôt

2

Pour reprendre l'expression de M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur et auteur de la loi sur la relégation.

3

La prison républicaine. Fayard. 1992 p. 169

que de prévention de la récidive.⁴ En 1911, le ministre de la justice devient compétent pour l'accorder au moment même où l'administration pénitentiaire quitte la tutelle du ministère de l'intérieur pour celle de la justice. Ce double transfert d'attribution illustre le lien très fort existant entre la libération conditionnelle et la gestion des prisons.

La publication des décrets d'application de la loi de 1885, en 1952 seulement, entraînera un changement de perspectives. Désormais, la libération conditionnelle est accordée en fonction de la capacité d'amendement du condamné. Les mesures de suivi et de contrôle sont considérablement renforcées par la création des comités d'assistance post pénale. Le décret offre la possibilité d'assortir la libération anticipée de mesures particulières de contrôle et d'assistance.

Le lien étroit entre la gestion pénitentiaire et la libération conditionnelle est progressivement remis en cause. En 1958, le Code de procédure pénale institue le juge de l'application des peines qui participe à l'instruction des dossiers et au suivi de la mesure. A partir de 1964, la délégation du ministre pour l'octroi de la libération conditionnelle est retirée au directeur de l'administration pénitentiaire pour être confiée au directeur des affaires criminelles et des grâces.

La loi du 29 juillet 1972 consacre cette évolution en substituant au critère de dignité celui de l'existence de gages sérieux de réadaptation sociale. Le juge de l'application des peines devient compétent pour accorder la libération conditionnelle aux condamnés ayant à subir jusqu'à trois ans d'emprisonnement, puis cinq ans après la loi du 4 janvier 1993. Au-delà, il détient un pouvoir de proposition.

La loi du 17 juillet 1970, profondément remaniée par celle du 29 décembre 1972, expose les règles relatives aux conditions d'octroi, à la procédure, au suivi et à la révocation de la mesure de libération conditionnelle. Modifiée à plusieurs reprises par les lois des 9 septembre 1986, 16 décembre 1992, 4 janvier 1993 et 8 février 1995, elle est codifiée aux articles 729 à 733-1 du Code de procédure pénale. Les décrets des 20 juillet 1964, 19 février 1965, 7 mars 1973, 26 janvier 1983, 28 août 1984, 15 janvier 1985, 6 août 1985, 14 mars 1986, 8 décembre 1998 et du 13 avril 1999 complètent cet ordonnancement juridique. Ils sont repris aux articles D 520 à D 536 du même Code.

4

Selon la loi de 1885, la libération conditionnelle peut " être prononcée à l'égard des condamnés qui en auront été reconnus dignes...".

Par circulaire du 7 septembre 1885, le ministre de l'intérieur précise que l'octroi de cette mesure ne doit pas être fondé uniquement sur le bon comportement du condamné mais doit également prendre en compte les efforts d'amendement, la situation sociale et personnelle et le projet de réinsertion.

La pratique retient surtout que la libération conditionnelle est avant tout un instrument de gestion pénitentiaire. Cf sur ce point Michel FIZE, " Il y a 100 ans la libération conditionnelle", in revue de science criminelle , 1985, n°4, p.764 et suivantes.

1. 2 Les systèmes étrangers et la libération conditionnelle

1.2.1 En Europe

La Belgique

La loi du 5 mars 1998 relative à la libération conditionnelle a modifié la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude.

La libération conditionnelle est accordée lorsque le condamné à une ou plusieurs peines privatives de liberté a subi, soit un tiers de ces peines, soit, en cas de récidive légale, les deux tiers de ces peines sans que leur durée excède quatorze ans, soit, en cas de condamnation à perpétuité, s'il a subi dix ans de cette peine ou en cas de récidive légale, quatorze ans de ladite peine. Il doit, en outre, pouvoir présenter un programme de reclassement duquel apparaît sa volonté et son effort de réinsertion dans la société (art.2).

Trois mois avant que les conditions précédemment énumérées ne soient remplies, la conférence du personnel instituée par le Roi doit vérifier, après que le condamné a été entendu, si les conditions sont remplies. Elle rend un avis motivé, adressé au ministre de la justice, au condamné ainsi qu'à la commission compétente pour statuer sur la libération conditionnelle. Le directeur de l'établissement pénitentiaire rédige une proposition, communiquée au ministre et au parquet qui a exercé les poursuites et qui fait parvenir au ministre son avis motivé (art.3).

L'examen de la proposition relative à la libération conditionnelle a lieu à la première séance utile de la commission compétente après réception du dossier envoyé par le ministre. Le dossier est tenu à la disposition du condamné et de son conseil pour consultation dans l'établissement pénitentiaire où le condamné subit sa peine. Avant de statuer, la commission entend le condamné et son conseil, le ministère public et le directeur de l'établissement pénitentiaire, éventuellement la victime ainsi que d'autres personnes (art.4).

La libération conditionnelle est soumise à des conditions particulières relatives à la réinsertion sociale du condamné, à la protection de la société et aux intérêts de la victime et, notamment dans certains cas, elle est subordonnée à la condition de suivre un traitement dans un service spécialisé dans la guidance ou le traitement des délinquants sexuels (art. 4).

Les décisions de la commission, favorables ou non à l'octroi, à la révocation ou à la révision, sont susceptibles de pourvoi en cassation par le ministère public et le condamné (art. 12).

Le ministère public est chargé du contrôle du condamné qui, en outre, est soumis à une tutelle sociale, exercée par les services du ministère de la justice. Le tuteur fait un rapport à la commission dans le mois qui suit la libération, ensuite chaque fois qu'il l'estime utile et au moins une fois tous les six mois. Le tuteur propose, le cas échéant, les mesures qu'il juge nécessaires (art. 7).

L'Espagne

Le juge de vigilance pénitentiaire (Juez de Vigilancia Penitenciara), chargé de faire exécuter les décisions pénales et de garantir le respect des droits des personnes détenues, statue sur les propositions de "liberté conditionnelle" (libertad condicional) des condamnés et prononce les révocations.

La "liberté conditionnelle" est instituée pour les peines privatives de liberté en faveur des condamnés qui se trouvent à la troisième phase du traitement pénitentiaire (c'est à dire à celle du régime de semi-liberté). Ils doivent avoir subi les trois quarts de la condamnation prononcée, avoir eu une bonne conduite et faire l'objet d'un pronostic favorable de réinsertion sociale fondé sur leur personnalité, émis par les experts désignés par le juge de vigilance.

Le juge pourra, en accordant la "liberté conditionnelle", imposer l'observation d'une ou plusieurs obligations prévues par l'article 105 du Code pénal espagnol (obligation de résidence, interdiction de séjour ou de se rendre dans certains lieux...).

A ce jour, plus de 7000 personnes se trouvent en situation de "liberté conditionnelle" en Espagne sur 30 000 personnes condamnées incarcérées dans un pays de 40 millions d'habitants.

1.2.2 D'autres exemples de systèmes étrangers

Le Canada

La libération conditionnelle n'est pas un concept nouveau au Canada: 1999 a marqué les cent ans de la libération conditionnelle dans ce pays.

L'évolution législative relative à la libération conditionnelle est jalonnée par trois étapes importantes. D'abord, la loi des libérations conditionnelles

(Ticket of Leave Act) de 1899 permettait la mise en liberté des détenus selon des facteurs liés à l'infraction, à la personnalité du détenu et au risque de commettre une nouvelle infraction. Ensuite, la loi sur la libération conditionnelle est entrée en vigueur en 1959. Elle a créé la Commission nationale des libérations conditionnelles et lui a donné mandat d'octroyer la libération conditionnelle, d'établir les conditions de la mise en liberté et de révoquer la mise en liberté des délinquants sous responsabilité provinciale ou territoriale sans passage devant la Commission (le Canada, constitué d'un gouvernement central et de provinces, connaît un régime mixte pour les peines d'emprisonnement ; les libérations conditionnelles des détenus condamnés à des peines de deux ans et plus sont sous juridiction du gouvernement fédéral ; celles des détenus condamnés à des peines de moins de deux ans sont sous juridiction provinciale). En 1992, la loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC) s'est substituée à la loi sur la libération conditionnelle et à la loi sur les pénitenciers.

La LSCMLC a remplacé la liberté surveillée, qui était une mise en liberté sur remise de peine pour bonne conduite (la Commission nationale des libérations conditionnelles examinait l'évaluation du risque), par la libération d'office qui est une mise en liberté après que le délinquant a purgé les deux tiers de sa peine.

Il y a deux régimes de libération conditionnelle : la semi-liberté qui vise à préparer les délinquants à la libération conditionnelle dans le cadre duquel ils réintègrent chaque soir la maison de transition ou le pénitencier, et la libération conditionnelle totale qui permet aux délinquants de travailler et de vivre dans la collectivité. Ils purgent jusqu'aux deux tiers de leur peine sous surveillance et dans la collectivité.

Au cours des deux dernières années, la Commission a accordé la semi-liberté dans six ou sept cas sur dix et la libération conditionnelle totale dans trois ou quatre sur dix.

Entre 1992 et 1993, la LSCMLC a introduit la procédure d'examen "expéditif" de la libération conditionnelle (PEE) : les détenus non violents sous responsabilité fédérale, qui purgent leur première peine d'emprisonnement, peuvent bénéficier de la libération conditionnelle totale si la Commission estime qu'ils ne risquent pas de commettre de nouvelle infraction avec violence avant la fin de leur peine. Les taux d'octroi de mises en liberté pour les cas de PEE ont été plus élevés (respectivement 80 et 89 %) que les taux d'octroi régulier de la libération conditionnelle totale (19 et 27 %).

Entre 1992-1993 et 1996-1997, les taux de réussite sont très élevés mais variables selon les différents régimes. Le taux de réussite de la semi-liberté est passé de 92 à 96 %; celui de la libération conditionnelle totale régulière se rapproche de celui de la semi-liberté (87 à 92 %). Le PEE, mesure plus récente, a un taux de réussite de 87 % en 1996-1997. Au cours des cinq dernières années, les taux de récidive pour les délinquants en libération d'office ont décliné (de 18 % à 13 %), mais ils sont demeurés plus élevés que ceux de la semi-liberté ou de la libération conditionnelle totale régulière.

Ainsi, dans le régime fédéral canadien, la libération conditionnelle est la mesure absolue de libération de longue durée et, contrairement à différents états américains qui tendent à abolir la libération conditionnelle, le Canada l'a maintenue et même renforcée.

Le cas particulier du Québec

La libération conditionnelle est réglementée et définie par la loi fédérale canadienne selon le principe constitutionnel qui réserve au seul Parlement fédéral de légiférer en matière pénale. Mais, depuis 1977, le gouvernement fédéral du Canada permet désormais aux gouvernements fédéraux de créer des commissions provinciales de libération conditionnelle et d'avoir plénitude de juridiction sur l'ensemble des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de leur ressort.

L'Assemblée nationale du Québec a voté ainsi la loi du 22 juin 1978 favorisant la libération conditionnelle et modifiant le régime de la probation et des établissements de détention. Elle a été modifiée par la loi du 31 octobre 1991. La Commission québécoise des libérations conditionnelles (C.Q.L.C.), qui a compétence exclusive pour décider de la libération conditionnelle, est entrée en fonction le 1er avril 1979.

La C.Q.L.C est composée au plus de douze membres, à temps plein ou partiel, nommés par le Gouvernement et dont la qualité de membre est incompatible avec l'exercice d'autres fonctions.

L'article 19 de la loi prévoit qu'un détenu est admis à la libération conditionnelle :

- a. après avoir purgé sept ans d'emprisonnement dans le cas d'une peine à perpétuité imposée comme peine maximale,
- b. après avoir purgé la moitié de la peine d'emprisonnement imposée par le tribunal ou dix ans, selon la période la plus courte, dans le cas d'une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans et dans les circonstances prévues à l'article 743-6 du code criminel,
- c. après avoir purgé le tiers de la peine d'emprisonnement imposée par le tribunal ou sept ans, selon la période la plus courte, dans les autres cas.

Un détenu peut aussi bénéficier de la libération conditionnelle s'il est malade en phase terminale, si sa santé physique ou mentale risque d'être gravement compromise lorsque la détention se poursuit, si l'incarcération constitue pour lui une contrainte excessive difficilement prévisible au moment de sa condamnation et s'il fait l'objet d'un arrêté d'extradition (art. 19.3).

Dès qu'un détenu est admis dans l'établissement de détention, la Commission est saisie de plein droit de son dossier et l'examine, à moins qu'il n'y renonce par écrit. L'examen se fait en audience dans l'établissement où la personne est incarcérée, après instruction du dossier par deux commissaires. L'intéressé est entendu et l'affaire mise en délibéré. La décision est motivée et notifiée à l'intéressé qui peut soit faire une demande de révision, soit une demande de nouvel examen à la suite de faits nouveaux.

Pour statuer, la Commission tient compte notamment de la personnalité et du comportement du détenu, de son aptitude à remplir ses obligations, de ses projets, de ses relations familiales et sociales, de ses emplois antérieurs, de ses aptitudes au travail, de son casier judiciaire ou de sa conduite pendant une période d'absence temporaire, de détention ou de libération conditionnelle (art. 23).

Le Japon

Au Japon, les commissions de libération conditionnelle sont organisées en huit bureaux régionaux; des comités composés de trois personnes examinent les demandes et ont le pouvoir de révoquer la libération conditionnelle sur recommandation des bureaux locaux qui sont au nombre de cinquante, avec mille agents de probation et de libération conditionnelle.

L'article 28 du Code pénal japonais prévoit qu'une personne condamnée à une peine d'emprisonnement, avec ou sans travail forcé, peut être libérée conditionnellement par les autorités administratives à la condition de démontrer une ferme intention de revenir à une vie meilleure et d'avoir purgé un tiers de sa peine, s'il s'agit d'une peine de durée limitée, ou dix ans d'une peine d'emprisonnement à perpétuité.

Les détenus japonais ne peuvent pas présenter de demande de libération conditionnelle. C'est le directeur de l'établissement pénitentiaire qui les propose à l'autorité de décision lorsqu'il estime qu'un détenu est susceptible d'être libéré conditionnellement.

Au Japon, l'agent de libération conditionnelle joue un rôle essentiellement administratif. Agissant comme coordonnateur, expert-conseil, il est surtout chargé de surveiller les bénévoles qui assurent presque tous les contacts directs avec les délinquants. Ils sont 50 000 agents de probation et de libération conditionnelle appartenant à toutes sortes de professions (vendeurs, pêcheurs, agriculteurs, fonctionnaires, cadres supérieurs de l'entreprise, enseignants, travailleurs sociaux...).

1.2.3. L'incidence de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales

En matière de libération conditionnelle, la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de statuer dans différentes affaires, en particulier dans l'affaire Weeks contre Royaume-Uni, où elle a rendu une décision le 2 mars 1987. Il s'agissait de la réincarcération d'un accusé condamné à une peine perpétuelle "indéterminée" (permettant au ministre de l'intérieur de surveiller les progrès de l'intéressé et de le relâcher lorsqu'il n'est plus considéré comme dangereux pour la société) et qui avait été libéré sous condition.

Dans sa requête du 6 avril 1982 à la Commission, Robert Malcolm Weeks a dénoncé sa réincarcération comme incompatible avec l'article 5 §1 de la Convention qui prévoit que toute personne a le droit à la liberté et à la sûreté, que nul ne peut être privé de liberté sauf dans les cas visés à l'article

5 et selon les voies légales. Il se plaignait de ne pouvoir, en violation de l'article 5 § 4, ni contester la légalité de cette mesure devant un tribunal ni bénéficier d'un contrôle périodique de la régularité de sa détention.

La Cour a estimé qu'il n'y avait pas violation de l'article 5 § 1 mais que, si la procédure devant la commission de libération conditionnelle était assortie de garanties non négligeables, elle n'assurait pas l'une des principales protections inhérentes à une instance de caractère judiciaire, le détenu n'ayant pas eu connaissance de tous les éléments en possession de la commission.

Par la suite, dans les arrêts Singh et Hussain contre Royaume-Uni du 21 février 1996, la Cour a considéré que la commission de libération conditionnelle, qui avait le pouvoir de recommander la libération conditionnelle et non pas celui de la décider, ne répondait pas aux exigences de l'article 5 § 4 de la Convention, selon lequel les recours doivent être jugés par un tribunal lors d'une audience contradictoire, avec l'assistance d'un défenseur et la possibilité de citer des témoins. En raison de l'absence de telles garanties, et malgré la nouvelle pratique accordant aux condamnés le droit de consulter le dossier, la commission ne peut pas être regardée comme un tribunal au sens de l'article 5 § 4.

1.3 Le dépérissement de la libération conditionnelle : données statistiques et causes

Depuis le début des années 1970, les admissions à la libération conditionnelle, qu'elles soient de la compétence du garde des sceaux ou du juge de l'application des peines, n'ont pratiquement pas cessé de diminuer. Ce constat a amené certains chercheurs à prédire l'abolition de cette institution, si la tendance constatée se confirmait dans les années à venir .

1.3.1 Données statistiques

1.3.1.1 Etude générale

Sur un plan méthodologique, il est important de souligner que les taux d'octroi des libérations conditionnelles relevant de la compétence du juge de l'application des peines sont calculés par rapport au nombre de condamnés remplissant les conditions légales. En revanche, les taux d'octroi des libérations conditionnelles relevant de la compétence du garde des sceaux sont déterminés sur la base des dossiers examinés par le ministre. La commission n'a pu que déplorer l'absence de statistique globale pour les détenus relevant de la compétence du garde des sceaux. Néanmoins, une étude ponctuelle a été menée par l'administration pénitentiaire pour les années 1997 et 1998 . Elle porte sur les condamnés à de longues peines, affectés dans les centres de détentions nationaux et les maisons centrales de la métropole, qui remplissent les conditions légales pour être proposés à la libération conditionnelle ⁵.

Les condamnés proposables et proposés à la libération conditionnelle

Le nombre de condamnés remplissant les conditions légales pour être proposables à la libération conditionnelle relevant de la compétence des juges de l'application des peines a triplé entre 1973 et 1992, passant de 10 162 à

⁵ Cf. tableaux statistiques en annexe.

34 373. A partir de 1993, le nombre des condamnés proposables a augmenté dans des proportions plus faibles jusqu'en 1996 (41 624), puis a décliné en 1998 (36 466), se rapprochant ainsi des chiffres de l'année 1992.

Le nombre de dossiers de condamnés proposés par les juges de l'application des peines au garde des sceaux a baissé lorsque la compétence des premiers s'est élargie. Entre chacune de ces périodes, le nombre de transmissions est globalement stable, alors même que le nombre de condamnés à des peines privatives de liberté supérieures ou égales à cinq ans ne cesse d'augmenter depuis 1980.

L'étude menée dans les établissements métropolitains où sont affectés des condamnés à de longues peines, portant sur le taux d'octroi calculé par rapport au nombre de détenus remplissant les conditions légales pour être proposés à la libération conditionnelle, a mis en évidence la faiblesse des propositions : en 1997 et 1998, 9 à 10 % des détenus concernés, qui remplissaient les conditions légales, ont été proposés par les juges de l'application des peines au garde des sceaux.

La commission s'est interrogée sur les raisons de cette auto-censure des juges de l'application des peines. L'étude précitée a permis de constater que seulement 29 % des condamnés remplissant les conditions légales pour être proposés à la libération conditionnelle de la compétence du garde des sceaux ont présenté un projet élaboré au juge en 1997 et 1998. Un autre volet de cette étude a fait apparaître que près de 20 % des détenus proposables, au cours des mêmes années, ont refusé d'être proposés au garde des sceaux.

Depuis 1997, la catégorie la plus représentée, parmi les dossiers proposés au garde des sceaux, est celle des condamnés pour des infractions contre les personnes, hors atteintes aux mœurs. Elle est suivie par celles des infractions à la législation sur les stupéfiants, puis des viols et agressions sexuelles et, en dernier lieu, des infractions contre les biens.

Les décisions d'admission à la libération conditionnelle

En vingt-six ans, le taux d'admission à la libération conditionnelle des condamnés relevant de la compétence des juges de l'application des peines est passé de 29,3 % en 1973 à 14% en 1998. Cette baisse a été progressive entre 1973 et 1990, (taux passant de 29,3% à 20,7%), puis s'est accentuée de 1991 à 1998. Alors même que la compétence des juges de l'application des peines s'est élargie en 1993, les taux d'admission ont continué à chuter.

En trente ans, le taux d'admission à la libération conditionnelle par rapport au nombre de dossiers de condamnés examinés, relevant de la compétence du garde des sceaux, a pratiquement diminué de moitié : de 1970 à 1999, ce taux est passé de 64,16 % à 30,5 %. Le taux d'octroi est systématiquement inférieur à 50 % depuis 1992.

Depuis l'augmentation du seuil de compétence des juges de l'application des peines, en 1993, ce sont les condamnés purgeant des peines de réclusion criminelle supérieures à dix ans qui bénéficient le plus des décisions favorables (taux supérieur à 50 %).

Cependant, l'étude du taux d'octroi par rapport au nombre de condamnés remplissant les conditions légales, réalisée dans les maisons centrales et les centres de détention nationaux, relativise ces données. Le taux d'admission des condamnés proposables, détenus dans ces catégories d'établissement en 1997 et 1998, est dérisoire : de 2,6 % à 3 %.

La situation des détenus condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité s'est également dégradée. Alors que l'effectif des détenus condamnés à la perpétuité a fortement augmenté entre 1970 et octobre 1999, passant de 305 à 597, les décisions d'admission à la libération conditionnelle ont baissé. Entre 1978 et 1987 une à cinq mesures par an ont été accordées, entre 1988 et 1992 huit à seize, entre 1993 et 1999 deux à quatre et aucune en 1997⁶. En 1999, sur 39 propositions concernant des condamnés à la peine perpétuelle examinées par le ministre, quatre décisions favorables sont intervenues.

Il convient de souligner que, dans le même temps, les décisions de grâce portant commutation des peines perpétuelles en peines à temps ont également diminué, de sorte que la baisse conjuguée de la libération conditionnelle et des mesures de commutation de peine interdit pratiquement tout espoir aux condamnés à de très longues peines. Cette situation ne manque pas d'inquiéter lorsque l'on sait que le désespoir et l'incompréhension peuvent rapidement conduire à la révolte.

1.3.1.2 L'incidence de la nature des infractions sur les admissions à la libération conditionnelle

Les données statistiques relatives aux admissions selon la nature des faits commis sont ponctuelles et portent sur les années 1997 et 1998. Néanmoins, elles reflètent les tendances des cinq dernières années. Les infractions à la législation sur les stupéfiants et les agressions sexuelles ont fait l'objet d'une attention particulière compte tenu de la spécificité de leur statut et de l'aggravation des peines prononcées.

En ce qui concerne les décisions émanant des juges de l'application des peines en 1997, ce sont les condamnés pour des atteintes aux biens qui sont le plus fortement concernés par l'octroi de la libération conditionnelle (33,1% de l'ensemble des libérés conditionnels), puis les condamnés pour des infractions à la législation sur les stupéfiants (26,7%), les condamnés pour des atteintes aux personnes (23,6%) et en dernier lieu les condamnés pour des homicides et blessures involontaires (2,3%)⁷.

En ce qui concerne les décisions émanant du garde des sceaux en 1998, les taux d'admission ont été calculés à partir de six sous-catégories

⁶ Cf. tableaux statistiques en annexe.

⁷ Rapport annuel d'activité de l'administration pénitentiaire de 1997.

définies selon l'infraction commise⁸. Dans la catégorie des assassinats et des meurtres, 51% des condamnés ont été admis; dans celle des infractions contre les biens, 49%. Les condamnés pour viol et agression sexuelle sur mineurs, ainsi que les condamnés pour homicide et privation de soins sur mineurs, ont été admis dans 45% des cas. Les condamnés pour viol et agression sexuelle sont admis pratiquement dans les mêmes proportions avec un taux de 42%. Les condamnés pour des infractions à la législation sur les stupéfiants ont été quasiment exclus de la mesure puisque leur proposition à la libération conditionnelle a été rejetée dans 99 % des cas.

A l'exception des condamnés pour infractions à la législation sur les stupéfiants, les taux d'admission de chaque catégorie sont supérieurs au taux global d'octroi en 1998 (37,5 %). Le taux quasiment nul en matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants contribue largement à la faiblesse de ce pourcentage.

La situation des condamnés pour infraction à la législation sur les stupéfiants et celle des condamnés pour agressions sexuelles

Entre 1983 et 1993, le contentieux des stupéfiants enregistre un accroissement de 144 % . La politique de répression dans ce domaine s'est nettement développée, en s'appuyant sur des textes législatifs renforcés⁹. La quasi-exclusion des condamnés pour des infractions à la législation sur les stupéfiants du bénéfice de la libération conditionnelle relevant de la compétence du garde des sceaux résulte de cette volonté politique nationale. Dans un autre domaine, on remarque aussi que, depuis plusieurs années, chaque décret de grâces collectives exclut les condamnés pour certaines infractions à la législation sur les stupéfiants.

Quelle que soit la justification de ce choix, il a pour conséquence de concerner de nombreux détenus étrangers, souvent condamnés pour ce type d'infraction. Faisant l'objet, la plupart du temps, de mesures d'éloignement du territoire, ils ne peuvent pas bénéficier de permissions de sortir, de placement en chantiers extérieurs ou de semi-liberté. Cette situation leur donne le sentiment d'être exclus de tous les aménagements de peine.

La situation des condamnés pour agression sexuelle a également retenu l'attention de la commission. Les statistiques révèlent que les condamnations pour crimes ou délits à caractère sexuel ont progressé de plus de 20% entre 1984 et 1993¹⁰, contre une progression de 8 % pour l'ensemble des condamnations pour crimes ou délits au cours de la même période.

⁸ *Statistiques de la direction des affaires criminelles et des grâces ,
ministère de la justice, année 1998.*

⁹ *Ministère de la justice, Infostat Justice, Décembre 1996, n° 47,
" Infractions sanctionnées, peines prononcées: dix ans d'évolution".*

¹⁰ *Ministère de la justice, Infostat Justice, Mars 1996, n°44,
"les condamnations pour infractions aux mœurs de 1984 à 1993".*

Au premier janvier 1997, on dénombrait 4 596 prévenus et 5 206 condamnés pour délits ou infractions à caractère sexuel, soit 18,07% de l'ensemble des personnes incarcérées à cette même date, avec une augmentation constante des condamnations pour viols ¹¹:

- en 1994 et 1995 : 42 % des crimes sanctionnés sont des viols,
- en 1996 : 46 %,
- en 1997 : 48 %, avec 1785 infractions.

Les viols sur mineurs (notamment les viols par ascendant) représentent un crime sur cinq en 1997, ceux commis avec circonstances aggravantes autres que la qualité d'ascendant (ex: viol en réunion, viol avec usage d'arme..) ont augmenté de 15 %.

Les tribunaux correctionnels et les cours d'assises prononcent des sanctions de plus en plus sévères. La répression s'est aggravée depuis l'entrée en vigueur, le 1er mars 1994, du nouveau Code pénal. Les dispositions issues de la loi du 17 juin 1998 relatives au suivi socio-judiciaire et à l'injonction de soins ont également alourdi les sanctions encourues en matière d'atteintes sexuelles sur les mineurs. La proportion de peines fermes en France est l'une des plus élevées d'Europe et notre pays est celui qui prononce le plus grand nombre de peines de cinq ans et plus.

1.3.1.3 L'incidence des avis du comité consultatif sur les décisions du garde des sceaux

La saisine du comité consultatif de libération conditionnelle est quasi systématique. Seules les propositions à la libération conditionnelle qui présentent un caractère de particulière urgence, notamment en raison de l'état de santé du détenu ou de la nécessité d'une embauche immédiate, sont transmises directement au directeur des affaires criminelles et des grâces, si le comité ne peut pas se réunir en temps utile.

Au cours des trois dernières années, les avis du comité consultatif de libération conditionnelle ont été suivis par le garde des Sceaux dans 90% des cas.

1.3.1.4 Le reliquat de peine des libérés conditionnels au moment de leur élargissement

Bien que le législateur ait retenu le délai de la moitié de la peine subie, les détenus condamnés à de longues peines admis à la libération conditionnelle par le garde des sceaux sortent, dans 60 % des cas, après avoir purgé plus des trois quarts de leur peine ¹².

¹¹ *Ministère de la justice, annuaire statistique de la justice 1993- 1997.*

¹²

Rapports annuels d'activité de l'administration pénitentiaire, ministère de la justice, années 1995, 1996, 1997, 1998.

La libération conditionnelle intervient très tard dans le processus d'exécution de peine. Sur les quatre dernières années, 1995 , 1996, 1997 et 1998 , 38 à 50 % des détenus admis à la libération conditionnelle par le garde des sceaux avaient un reliquat de peine restant à subir, compris entre un an et deux ans (hors prolongation des mesures de contrôle et d'assistance).

La durée du contrôle et de l'accompagnement lors du retour dans la société semble court pour des détenus qui ont purgé de lourdes peines. Plus la durée de la détention est longue, plus l'adaptation au monde libre est difficile. Compte tenu des conditions de vie en détention, de leurs effets "dessaocialisants", du caractère hyper-normatif d'un univers où l'absence de liberté de mouvement conduit inévitablement à l'assistanat, la réadaptation des condamnés à la vie civile nécessite du temps.

1.3.1.5 Libération conditionnelle et prévention de la récidive

La commission s'est intéressée aux travaux réalisés par Annie Kensey et Pierre Tournier portant sur le retour en prison et le devenir judiciaire d'une cohorte de sortants de prison ¹³.

Une première étude, publiée en 1991, a porté sur le taux de retour en prison d'une cohorte de détenus libérés en 1982, initialement condamnés à une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement. Elle a mis en évidence que le taux de retour en prison variait du simple au double en fonction du mode de libération : 23% en cas de libération conditionnelle contre 40 % pour les libérations en fin de peine.

Une seconde étude, publiée en 1994, porte sur le devenir judiciaire de cette même cohorte de détenus libérés en 1982, quatre années après leur libération. Les chercheurs ont examiné le casier judiciaire des 1157 libérés sélectionnés. Ils ont pu ainsi constater quel est le taux de nouveau passage à l'acte ayant entraîné une nouvelle condamnation, qu'il s'agisse d'une peine d'emprisonnement ou non, et notamment étudier l'incidence du mode de sortie de prison de cette cohorte de condamnés sur leur devenir judiciaire.

13

Annie Kensey, Pierre Tournier :

Première étude : "Le retour en prison, analyse diachronique (détenus libérés en 1973- détenus libérés en 1982, initialement condamnés à trois ans ou plus)", Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, Travaux et documents n°40, 1991.

Seconde étude : "Libération sans retour ? Devenir d'une d'une cohorte de sortants de prison condamnés à une peine à temps de trois ans et plus", Ministère de la justice, 1994.

Le devenir judiciaire d'une cohorte de sortants de prison, données globales

Dans près de 50 % des cas étudiés, les chercheurs ont constaté une nouvelle infraction commise dans un délai de quatre années après la libération et sanctionnée par une condamnation au casier judiciaire.

Le délai moyen entre la libération et les faits relatifs à la nouvelle affaire est d'un an et un mois. Un peu moins de 40 % des libérés ont commis de nouveaux faits moins de six mois après leur libération.

La gravité des nouveaux faits est globalement inférieure à celle des infractions initiales. Cependant, ils conduisent, dans la majorité des cas, au prononcé de peines privatives de liberté.

L'existence d'un casier judiciaire (antérieur à la première affaire) a une forte incidence sur la probabilité d'un nouveau passage à l'acte : parmi les libérés ayant auparavant un casier vierge, 40% ont commis de nouveaux faits, contre 75,5 % lorsque les libérés avaient deux condamnations inscrites au casier judiciaire.

L'incidence du mode de sortie de prison sur les nouveaux passages à l'acte est réelle : le taux de nouvelles affaires commises par les libérés en fin de peine est de 54,5 %; il est de 39,6 % pour les libérés conditionnels.

Le devenir judiciaire d'une cohorte de sortants de prison, données différenciées par catégorie d'infraction initiale

L'étude d'Annie Kensey et Pierre Tournier se poursuit de façon plus précise : les cohortes sont étudiées selon l'infraction initiale.

Cette analyse permet de dégager des conclusions plus significatives quant à l'incidence de la libération conditionnelle sur la prévention de la récidive. Les taux de nouveau passage à l'acte concernent tout type d'infraction nouvelle inscrite au casier judiciaire.

Lorsque l'infraction initiale est un vol, catégorie qui présente le plus fort taux de nouveaux passages à l'acte, le taux de nouvelle infraction est de 75 % pour les condamnés qui ont été libérés en fin de peine et de 64,3 % pour les libérés conditionnels.

Lorsque l'infraction initiale est un vol qualifié crime, le taux de nouvelle infraction est de 64,4 % pour les libérés en fin de peine contre 39,1 % pour les libérés conditionnels.

Lorsque l'infraction initiale est qualifiée coups et blessures volontaires, le taux de nouvelle infraction est de 60,9% pour les libérés en fin de peine et de 35,1 % pour les libérés conditionnels.

Lorsque l'infraction initiale est un viol, le taux de nouvelle infraction est de 46,9 % pour les libérés en fin de peine et de 24,9 % pour les libérés conditionnels.

Lorsque l'infraction initiale est un meurtre, le taux de nouvelle infraction est de 41,1% pour les libérés en fin de peine et de 24,6 % pour les libérés conditionnels.

Lorsque l'infraction initiale est un attentat à la pudeur (les attentats à la pudeur sont qualifiés agression sexuelle depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal en 1994), le taux de nouvelle infraction est de 37% pour les libérés en fin de peine et de 12,5 % pour les libérés conditionnels; cependant, le nombre de cas évalués dans la cohorte ciblée étant inférieur à 20, ce taux est considéré par les chercheurs comme peu significatif.

1.3.2 Les causes du dépérissement

Plusieurs facteurs, tenant à une situation conjoncturelle, à l'évolution de la population pénale et aux modalités d'exécution des peines, peuvent être discernés.

La situation conjoncturelle

L'article 729 de Code de procédure pénale, dont la rédaction n'a pas varié depuis la loi du 29 décembre 1972, prévoit que peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle les condamnés qui "présentent des gages sérieux de réadaptation sociale".

A l'époque de l'expansion économique où elle a été exprimée, cette notion ne pouvait être comprise qu'au regard d'un critère essentiel tenant à la possibilité de disposer d'une activité professionnelle. Tous les acteurs de la libération conditionnelle, travailleurs sociaux, autorités de décision et condamnés eux-mêmes, ont axé leur démarche en fonction de cette principale exigence.

La survenance de la crise économique n'a pas modifié une telle perception restrictive et il s'en est nécessairement suivi une forte diminution des mesures accordées.

Alors que l'élaboration d'un projet de réinsertion viable réclame une forte détermination de la part des condamnés, l'enfermement les conduit plutôt à développer une certaine fragilité et une sur-adaptation à l'univers carcéral. Leur difficulté est d'autant plus importante qu'ils se trouvent en concurrence avec d'autres personnes libres en situation d'insertion et de recherche d'emploi.

L'évolution de la population pénale

Comme le démontre l'étude des données statistiques ¹⁴, on observe une augmentation de la durée des peines prononcées, liée, dans une large proportion, à l'accroissement des infractions sexuelles sanctionnées ainsi qu'à cette conception moderne consistant à livrer à la justice des personnes dangereuses que la médecine psychiatrique ne peut ou ne veut prendre en charge.

L'augmentation du sentiment d'insécurité, relayé dans la presse par les affaires de récidive de délinquance sexuelle, renforce l'exigence d'un risque nul. Les perspectives pour le condamné d'un retour en milieu libre sont figées par l'acte commis. Les notions de réinsertion et de réadaptation, qui ont inspiré la création de la libération conditionnelle, n'ont plus véritablement d'impact. Les propositions à la libération conditionnelle sont avant tout évaluées en fonction du passé judiciaire et des risques de récidive.

Les modalités d'exécution des peines privatives de liberté

L'instauration par le législateur de la période de sûreté automatique constitue un frein objectif au développement des libérations conditionnelles. Il bloque le processus d'examen du condamné prévu à la mi-peine subie.

L'érosion des peines, par le jeu, quasi automatique, des réductions de peine et des décrets de grâces collectives, est devenue telle que la possibilité d'une libération conditionnelle se trouve repoussée à un moment trop proche de celui de la levée d'écrou pour exécution de la peine.

Au cours des dernières années, les réductions de peine pour bonne conduite sont attribuées dans 95 % des cas examinés. Les réductions de peines pour gages sérieux de réadaptation sociale sont octroyées dans plus de 80 % des cas, depuis 1990 ¹⁵.

Les condamnés qui bénéficient de réductions de peines ainsi que des décrets de grâces collectives, renouvelés chaque année depuis 1991, hésitent, voire renoncent, à se lancer dans un processus d'élaboration de dossier « de conditionnelle » qu'ils savent lourd, long et aléatoire.

Les détenus condamnés à de courtes peines ont intérêt à attendre les effets de l'érosion de leur peine, en s'inscrivant éventuellement dans des dispositifs de préparation à la sortie.

¹⁴ *Etudes et statistiques justice, "Les condamnations", publications annuelles de la direction de l'administration générale et de l'équipement, sous-direction de la statistique, des études et de la documentation du ministère de la justice.*

¹⁵ *Cf. tableaux en annexe.*

Les difficultés de mise en oeuvre de la libération conditionnelle ont pour conséquence de placer la mesure en concurrence avec d'autres modes d'aménagement des peines, autrement plus souples, qui sont la semi-liberté, pour les peines courtes et moyennes, et surtout le placement à l'extérieur auquel le juge peut recourir, après avis de la commission, à l'égard des condamnés à de longues peines proposables à la libération conditionnelle et pour lesquels la privation de liberté restant à subir n'excède pas trois ans.

Depuis 1983, le nombre de placements en chantier extérieur a plus que doublé, passant de 1137 en 1983 à 2878 en 1997¹⁶. Le placement individuel est une possibilité pour un condamné de préparer son retour en milieu libre, indépendamment d'une demande de libération conditionnelle.

S'il est vrai qu'un tel placement n'emporte pas levée d'écrou, il peut s'apparenter à une libération conditionnelle lorsque la mesure se déroule, comme c'est parfois le cas, hors contrainte carcérale.

La libération conditionnelle n'est pas perçue favorablement par l'opinion publique, notamment du point de vue de son effectivité. La crédibilité de la mesure repose sur la mise en oeuvre d'un suivi effectif des condamnés. Particulièrement fort pour les condamnés admis à la libération conditionnelle par le garde des sceaux, notamment au début de leur prise en charge, il devrait être soutenu par un renforcement des effectifs des travailleurs sociaux. Au 1er janvier 1999, l'administration pénitentiaire comptait 1 542 agents des personnels d'insertion et de probation et 538 assistants de service social¹⁷. En 1998, 71 768 détenus entrant en prison ont été dénombrés. Au 1er janvier 1999, 131 367 personnes ont été prises en charge en milieu ouvert¹⁸. Bien que les moyens humains soient inégaux selon les sites, on estime qu'un travailleur social est chargé en moyenne du suivi d'une centaine de dossiers¹⁹.

¹⁶ Cf. tableaux en annexe.

¹⁷ *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaires, novembre 1999, direction de l'administration pénitentiaire, service de la communication et des relations internationales, ministère de la justice.*

¹⁸ *Les chiffres clés de la justice, octobre 1999, direction de l'administration générale et de l'équipement, sous-direction de la statistique des études et de la documentation, ministère de la justice.*

¹⁹ *Idem 17.*

DEUXIÈME PARTIE : PROPOSITIONS POUR UN RENOUVEAU DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Il ne peut raisonnablement être dénié que la libération conditionnelle, en ce qu'elle consacre la volonté de réinsertion du condamné et en ce qu'elle organise la libération anticipée dans des conditions de contrôle et d'assistance, est une mesure destinée à prévenir la récidive. D'ailleurs, des études statistiques ont montré que les libérés conditionnels étaient moins sujets à la récidive que les condamnés remis en liberté, sans contrôle ni assistance, une fois leur peine exécutée.

Il s'agit là d'une idée simple à laquelle l'opinion publique, encline par nature à la sévérité, ne serait pas insensible si la loi l'exprimait ostensiblement. L'expérience récente des contrats locaux de sécurité montre, dans un contexte local il est vrai, que les citoyens français, lorsqu'on prend soin de les informer, ne sont pas hostiles à un traitement de la délinquance autre que carcéral.

Il n'empêche que le dépérissement de la libération conditionnelle est une évidence, comme en témoignent les chiffres des trente dernières années, qui conduit la commission à présenter des propositions de réforme de nature à favoriser sa relance.

2.1 Les conditions d'octroi de la libération conditionnelle

2.1.1 L'état du droit positif

Les conditions d'octroi de la libération conditionnelle sont énoncées par les articles 729 et 729-1 du Code de procédure pénale.

Aux termes de l'article 729, les condamnés ayant à subir une ou plusieurs peines privatives de liberté peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle s'ils présentent des gages sérieux de réadaptation sociale et lorsque la durée de la peine accomplie par le condamné est au moins égale à la durée de la peine lui restant à subir. Les condamnés en état de récidive légale ne peuvent bénéficier d'une mesure de libération conditionnelle que si la durée de la peine accomplie est au moins égale au double de la durée de la peine restant à subir.

Quant aux condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité, ils peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle lorsqu'ils ont exécuté quinze années de détention. L'article 729-1 prévoit que, s'ils font preuve de bonne conduite, une réduction du temps d'épreuve de vingt jours ou d'un mois par année d'incarcération peut leur être accordée selon qu'ils se trouvent ou non en état de récidive.

Les délais d'octroi peuvent se trouver prolongés par le jeu des périodes de sûreté fixées par l'article 132-23 du Code pénal, qui interdisent, pendant leur durée, toute mesure d'aménagement de peine.

Des conditions d'octroi particulières sont prévues pour certains condamnés. Les condamnés étrangers, qui sont l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire français, de reconduite à la frontière, d'expulsion ou d'extradition, ne peuvent être admis à la libération conditionnelle qu'à la condition de quitter la France. Et, alors que tout condamné a la faculté de refuser son admission à la libération conditionnelle, l'article 729-2, créé par la loi du 8 février 1995, prévoit que la mesure peut être décidée sans le consentement de ces étrangers.

Par ailleurs, les auteurs de meurtre ou d'assassinat d'un mineur de quinze ans précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie, ou condamnés pour l'une des infractions prévues aux articles 222-23 à 222-32 et 227-25 à 227-27 du Code pénal sont soumis à un régime particulier d'expertise psychiatrique. Toute mesure d'aménagement de peine ne peut être accordée sans une expertise psychiatrique préalable réalisée par un à trois experts, selon les cas.

Les condamnés peuvent être astreints à des obligations particulières, prévues par l'article D.535 du Code de procédure pénale qui conditionnent l'octroi de la mesure. Outre l'éloignement du territoire, ils peuvent également être tenus de remettre leur pécule aux services d'insertion et de probation qui auront la charge de le restituer par fraction, ou de s'engager dans l'armée.

Sur le même fondement la décision d'admission peut prévoir que le condamné exécute à titre probatoire une semi-liberté ou un placement extérieur. Selon l'article 720-5, l'épreuve préalable de la semi-liberté, d'une durée d'un à trois ans est obligatoire lorsque le condamné exécute une peine assortie d'une période de sûreté d'une durée supérieure à quinze ans.

2.1.2 Les propositions de la commission

Tout d'abord, il serait souhaitable que la loi réformant l'institution proclame que la libération conditionnelle tend à la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive.

Les conditions d'octroi tenant à la personne du condamné

Il n'est pas apparu à l'ensemble des membres de la commission que le bénéfice de la libération conditionnelle devrait être affirmé comme la règle, le refus étant l'exception, qui devrait être justifié par des motifs particuliers. Une telle conception ne serait pas compatible avec la finalité de la mesure qui, fondée sur le principe de l'individualisation de la peine, exige de la part du condamné un effort personnel en vue de la réinsertion.

Si l'on admet que doit être supprimée la formulation prévoyant l'existence de "gages sérieux de réadaptation sociale", deux directions peuvent être envisagées.

La première consiste à seulement énoncer que la libération conditionnelle est un mode normal d'exécution de la peine qui peut être mis en oeuvre sous certaines conditions de délais.

La seconde conduirait à préciser que la libération conditionnelle peut être accordée en fonction de divers critères tenant, notamment, à l'exercice d'une activité professionnelle, à l'assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle, à la participation essentielle à la vie de la famille ou à la nécessité de subir un traitement.

Pareille énumération, qui s'inspire de celle prévue par l'article 132-25 du Code pénal pour la semi-liberté, et qui ne serait pas limitative, aurait l'avantage d'élargir explicitement les critères actuels d'octroi, entendus de façon restrictive dans la pratique, et de viser, entre autres condamnés, ceux qui ne peuvent aucunement prétendre à un emploi mais qui sont susceptibles d'être hébergés et de disposer de moyens de subsistance : malades, handicapés, personnes âgées.

Certains membres de la commission ont envisagé l'idée de rendre obligatoire la semi-liberté probatoire, afin d'instaurer un régime progressif de libération pour tous les condamnés. Finalement l'idée a été rejetée. Il est apparu difficile d'imposer une telle mesure sans prendre en compte la personnalité du condamné, son degré d'autonomie et les contraintes matérielles qui peuvent être liées à l'éloignement du centre de semi-liberté du lieu de travail.

La semi-liberté probatoire est souvent décidée pour les condamnés qui ont purgé de longues années de détention ou qui n'ont pas pu bénéficier de permissions de sortir. Elle joue le rôle de sas entre le monde carcéral et le monde libre, offrant au condamné un temps d'adaptation progressif. Elle est rarement prononcée pour des durées supérieures à trois mois.

Il convient également de souligner que le régime de semi-liberté est vécu difficilement par les détenus qui sont confrontés à l'obligation de réintégrer de façon régulière l'établissement pénitentiaire. Les juges de l'application des peines et les travailleurs sociaux estiment qu'une mesure de semi-liberté ne devrait pas durer plus de six mois.

Pour ces raisons, la commission propose de conserver un caractère facultatif à la semi-liberté et au placement extérieur à titre probatoire et de supprimer l'obligation posée par l'article 720-5.

Les conditions de délais

La loi devra affirmer, sous une forme exempte d'ambiguïté, que le délai d'admission à la libération conditionnelle est celui de la mi-peine exécutée, prenant en compte les réductions de peine intervenues. En effet, on constate aujourd'hui des pratiques divergentes et on sait que le comité consultatif de la libération conditionnelle a pour critère d'admission celui de la mi-peine effective, c'est à dire la moitié du quantum prononcé.

Il y a lieu de s'interroger sur les effets de la période de sûreté de caractère automatique instituée par l'article 132-23 du Code pénal en cas de condamnation pour un grand nombre d'infractions lorsqu'elles sont sanctionnées d'une peine de durée égale ou supérieure à dix ans.

On ne peut qu'observer qu'un tel système s'oppose au principe général posé par le Code pénal entré en vigueur le 1er mars 1994, qui a supprimé les peines complémentaires de caractère automatique et qui a prévu, à l'article 132-17, qu'aucune peine ne peut être appliquée si la juridiction ne l'a expressément prononcée. Il est encore à craindre que les jurys d'assises

n'aient pas conscience de cette conséquence de leur décision et que le condamné lui-même ne la découvre qu'au cours de l'exécution de sa peine.

La commission serait favorable à la suppression de la période de sûreté automatique telle que prévue à l'article 132-23 du Code pénal.

Concernant les condamnés à la peine perpétuelle, la commission estime qu'il serait opportun d'envisager une possibilité de permissions de sortir lorsque le détenu remplit les conditions pour être admis à la libération conditionnelle²⁰.

Enfin, si on peut concevoir que l'état de récidive doive emporter une prolongation du délai d'octroi, comme le prévoit l'article 729 du Code de procédure pénale, il reste que, dans la pratique, cette disposition est facteur d'inégalité. Il est fort rare, au moins en matière correctionnelle, que les juridictions retiennent l'état de récidive dès lors que le maximum des peines normalement encouru permet une répression appropriée. Ainsi, les quelques condamnés, pour lesquels l'état de récidive a été constaté, subissent un sort aggravé par rapport à ceux, très nombreux, qui ont échappé à cette constatation. Et c'est d'autant plus vrai que la Cour de cassation²¹ considère que l'état de récidive doit, en matière de libération conditionnelle, affecter toutes les peines mises à exécution dès lors qu'il a été retenu pour une seule des condamnations.

Il paraît donc possible d'envisager la suppression des effets de la récidive quant à la détermination des conditions d'octroi de la libération conditionnelle. A tout le moins, la commission propose de limiter les effets de la récidive à la seule condamnation affectée par cette circonstance aggravante.

²⁰

La chambre criminelle de la Cour de cassation a eu l'occasion de préciser dans un arrêt du 13 décembre 1988 (Bull. Crim. n° 428) qu'aucune disposition légale n'interdit de faire bénéficier d'une permission de sortir un condamné à la réclusion criminelle à perpétuité à qui une libération conditionnelle a été accordée.

²¹ *Crim. 2 octobre 1987, Bull. Crim. n° 331*

2.2 La procédure d'admission à la libération conditionnelle

2.2.1 L'état du droit positif

Depuis 1972, la loi opère un partage de compétence entre le juge de l'application des peines et le ministre de la justice. L'article 730 dispose que, lorsque le condamné doit subir une ou plusieurs peines privatives de liberté entraînant une détention dont la durée totale, à compter du jour de l'incarcération, n'excède pas cinq années, la libération conditionnelle est accordée par le juge de l'application des peines. Dans les autres cas, le ministre de la justice est seul compétent.

Cette répartition de compétence est relativement complexe car elle dépend d'une situation évolutive. Il ne s'agit pas de prendre en considération la peine prononcée mais d'apprécier, au cas par cas, au moment de l'examen de la demande, le temps de détention que le condamné est susceptible d'accomplir. Compte tenu de l'érosion de la peine, résultant des réductions et des décrets de grâces collectives, la date de libération connaît des modifications régulières qui influent directement sur le partage de compétence entre le garde des sceaux et le juge de l'application des peines. A titre d'exemple, un condamné à une peine de sept ans d'emprisonnement relèvera de la compétence du garde des sceaux aussi longtemps qu'il n'aura pas obtenu deux années de réduction de sa peine. Au-delà, la peine à subir étant devenue inférieure à cinq années, il relèvera de la compétence du juge de l'application des peines.

La libération conditionnelle de la compétence du juge de l'application des peines

Le juge de l'application des peines est tenu d'examiner, au moins une fois par an, la situation de tout condamné qui remplit les conditions de délai pour obtenir la libération conditionnelle. Cette règle posée par l'article 730 du Code de procédure pénale ne signifie pas que la libération conditionnelle puisse être accordée à un détenu sans son consentement. A cet égard,

l'exception posée par l'article 729-2 confirme le principe : le détenu doit être demandeur. Le juge a seulement l'obligation de s'assurer que le condamné souhaite ou non présenter un projet de libération conditionnelle. Le refus du condamné conduira inévitablement à un rejet en l'état.

Sauf urgence, la décision du juge de l'application des peines ne peut être prise qu'après avis de la commission de l'application des peines de l'établissement pénitentiaire. La loi n'impose aucune autre règle de procédure. Ni le juge ni les membres de la commission de l'application des peines ne sont tenus d'entendre le condamné. Hormis le cas de l'expertise psychiatrique préalable obligatoire pour les délinquants sexuels, les mesures d'instruction sont laissées à la seule appréciation du juge.

A l'issue du débat en commission de l'application des peines, le magistrat arrête sa décision : octroi, ajournement ou rejet. Seul le procureur de la République dispose d'un droit d'appel. La décision du juge de l'application des peines, qualifiée de mesure d'administration judiciaire par l'article 733-1, ne peut pas être contestée par le condamné. Elle n'est d'ailleurs pas motivée.

La libération conditionnelle de la compétence du ministre de la justice

La proposition du juge de l'application des peines

En premier lieu, la demande du condamné doit recevoir l'aval du juge de l'application des peines, seul à être investi d'un pouvoir de proposition. Le condamné ne peut pas saisir directement le ministre de la justice.

Avant de prendre sa décision, le juge est tenu de recueillir l'avis de la commission de l'application des peines. Préalablement, il aura pris soin de faire vérifier le projet du condamné en diligentant les enquêtes nécessaires et d'ordonner les expertises psychiatriques ou psychologiques imposées par la loi ou rendues utiles par la personnalité de l'intéressé.

Au terme de cet examen, le juge de l'application des peines décide de proposer ou de ne pas proposer à la libération conditionnelle, ou encore d'ajourner. La loi ne lui impose aucun délai pour prendre sa décision, qu'il n'est pas tenu de motiver. La Cour de cassation a eu l'occasion de préciser que le procureur de la République disposait d'une voie de recours.²²

Si le juge de l'application des peines est favorable à la demande du condamné, sa proposition, accompagnée de l'avis de la commission de l'application des peines, ainsi que des pièces relatives à la situation pénale, à la personnalité et au projet du condamné, est adressée par le greffe de l'établissement pénitentiaire au ministère de la justice.

22

Crim. 19 décembre 1991, Bull. Crim. n°489

La décision du ministre de la justice

A ce stade, une seconde instruction commence. Deux directions du ministère de la justice en sont chargées : la direction de l'administration pénitentiaire et celle des affaires criminelles et des grâces.

Au-delà de la vérification du dossier transmis par l'établissement pénitentiaire, il est nécessaire de recueillir les avis du préfet et du comité consultatif de libération conditionnelle, comme le prévoit l'article 730 du Code de procédure pénale. Il incombe au préfet du lieu de résidence de mesurer les risques de trouble à l'ordre public créés par la présence du futur libéré. Cet avis est obligatoire. Une circulaire du ministère de l'intérieur impartit aux préfets un délai de deux mois pour faire connaître leur avis. Il est rarement respecté, ce qui engendre un allongement, parfois important, des délais d'instruction des demandes.

Le comité consultatif de libération conditionnelle est un organe collégial qui siège auprès du garde des sceaux afin de l'éclairer, en donnant un avis, favorable ou défavorable, sur la décision à prendre. Présidé par un magistrat hors hiérarchie de l'ordre judiciaire, en pratique un membre de la Cour de cassation, il comprend un autre magistrat de même rang, vice-président, deux représentants du ministère de l'intérieur, dont un inspecteur général de l'administration, un juge de l'application des peines, un directeur d'établissement pénitentiaire, un avocat, un représentant d'une association de réinsertion et un représentant d'une association d'aide aux victimes. Les dossiers sont présentés par des rapporteurs des directions des affaires criminelles et des grâces et de l'administration pénitentiaire, qui ont, l'un et l'autre, voix délibérative.

A l'issue de cette procédure, qui fait intervenir quatre instances, le garde des sceaux prend sa décision. En cas de décision favorable, l'arrêté de libération conditionnelle fixe la date de libération, la durée de la mesure et ses conditions particulières. En cas de rejet ou d'ajournement, aucune motivation n'est imposée par la loi. Le condamné ne peut exercer aucun recours.

Dans la pratique, ce pouvoir est rarement exercé par le ministre en personne. Le nombre de dossiers examinés chaque année, bien qu'en baisse importante, n'autorise pas une telle centralisation. Délégations sont données au directeur des affaires criminelles et des grâces et au sous-directeur des affaires pénales générales pour prendre les décisions les plus courantes. Seuls certains dossiers, notamment en raison de leur caractère politique ou médiatique, sont soumis à l'examen du ministre lui-même.

Tous les auteurs ont souligné la nécessité de changer les mécanismes actuels, notamment pour les mesures relevant de l'autorité du ministre de la justice. La procédure apparaît à tous très éloignée des exigences d'un droit moderne : intervention d'une autorité politique dans un processus judiciaire, absence de motivation des décisions rendues, impossibilité d'exercer toute voie de recours sont les principales critiques portées en cette matière. Pierrette Poncela, maître de conférences à l'université Paris X- Nanterre, n'a pas hésité

à parler du fait " d'un prince lent, frileux et lointain"²³. Aussi, la commission propose-t-elle la judiciarisation, c'est à dire l'application à la libération conditionnelle des principes essentiels de la procédure pénale.

2.2.2 Les propositions relatives à la détermination des juridictions compétentes et aux voies de recours

La répartition des compétences

Même si peut encore être défendue l'idée selon laquelle l'autorité politique devrait seule s'exercer dans un domaine par nature sensible aux réactions de l'opinion publique, il est certain que la judiciarisation devra entraîner la suppression de la compétence du garde des sceaux, laquelle présente, au demeurant, des inconvénients majeurs.

D'une part, l'intervention du ministre de la justice conduit inévitablement à mettre en oeuvre une procédure centralisée impliquant de nombreux acteurs et soumettant les demandes aux aléas de fonctionnement de toute administration centrale. L'intervention successive de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction des affaires criminelles et des grâces, avant un examen éventuel du dossier par le cabinet du garde des sceaux, ralentit considérablement la prise de décision. Si le délai moyen d'examen des demandes est de cinq mois, il a pu dépasser un an dans des dossiers présentant une dimension politique ou médiatique. La commission gage que si les détenus connaissaient par avance ce processus, ils renonceraient à toute demande...

D'autre part, il est difficile à un ministre de s'abstraire de toute considération de politique générale dans l'appréciation individuelle des demandes. L'examen statistique des décisions par catégorie d'infractions pénales traduit à l'évidence des choix de politique pénale en ce qui concerne les infractions à la législation sur les stupéfiants. S'il est légitime que l'autorité de décision prenne en compte des considérations d'ordre public, elle doit le faire in concreto en fonction des éléments du dossier, du projet présenté et de la personnalité du condamné. Le refus quasi systématique constaté en matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants démontre le contraire. De même, la tentation est grande pour le garde des sceaux de méconnaître l'évolution favorable d'un condamné plutôt que de prendre le risque d'une libération anticipée qui ne serait pas comprise par l'opinion publique en cas de nouveau crime ou délit.

Enfin, il est difficilement concevable, dans un état de droit, qu'un ministre, membre du pouvoir exécutif, intervienne dans l'exécution d'une peine privative de liberté prononcée par l'autorité judiciaire à propos de la mesure qui provoque les plus grands bouleversements dans l'accomplissement de la peine.

23

Le fait du prince : la libération conditionnelle accordée par le ministre de la justice, rev. Sc. Crim. mars 1999.

A cet égard, il convient de souligner la jurisprudence relative à la répartition des compétences entre les juridictions de l'ordre administratif et celles de l'ordre judiciaire. Par un arrêt du 22 février 1960²⁴, le Conseil d'Etat a interdit aux tribunaux administratifs de connaître des "litiges relatifs à la nature et aux limites d'une peine infligée par une juridiction judiciaire". Cette jurisprudence a été confirmée par un arrêt du 4 novembre 1994²⁵ par lequel le Conseil d'Etat a décliné sa compétence pour examiner le recours formé contre un arrêté de révocation de libération conditionnelle. La chambre criminelle de la Cour de cassation s'est, au contraire, reconnue compétente pour apprécier ce même recours²⁶. Si la doctrine a salué cette décision en ce qu'elle admettait un recours en matière de libération conditionnelle, on ne peut que s'étonner qu'une juridiction pénale puisse rapporter l'arrêté pris par un ministre. L'intervention d'une autorité politique dans un processus judiciaire explique pareille incohérence.

La commission propose que le juge de l'application des peines soit compétent pour accorder la libération conditionnelle lorsque la peine prononcée est inférieure ou égale à dix ans. Au-delà de la durée de dix ans, la compétence reviendrait à une juridiction collégiale qui pourrait être une formation du tribunal de grande instance comprenant le juge de l'application des peines ou bien une formation présidée par lui et comprenant deux assesseurs citoyens choisis en raison de l'intérêt qu'ils portent à l'application des peines et selon une procédure analogue à celle prévue pour le recrutement des assesseurs du tribunal pour enfants. Une telle solution exprimerait le choix, estimé louable par divers membres de la commission, de ne pas réserver ce domaine aux seuls magistrats professionnels.

Il est apparu essentiel de distinguer le cas des courtes et moyennes peines de celui des longues peines. L'aménagement des courtes et moyennes peines obéit le plus souvent à des considérations d'urgence. Le temps de la libération est souvent proche du moment où le détenu acquiert une situation pénale définitive. La pratique montre qu'un détenu exécute parfois l'essentiel de sa peine sous le régime de la détention provisoire. Il est donc nécessaire de concevoir une procédure rapide. Qui mieux que le juge de l'application des peines, déjà rompu aux situations d'urgence²⁷, peut prendre la décision de libération conditionnelle dans les meilleurs délais.

24

Conseil d'Etat 22 février 1960, veuve Fargeaud d'Epied, Rec. Cons. d'Et., p. 853.

25

Conseil d'Etat 4 novembre 1994, Korber, LPA 23 janvier 1995, p.4 conclusions Bonichot

26 *Crim. 27 avril 1994, Bull. Crim. n° 156.*

27

Il suffit de faire état, à titre d'exemple, de la permission de sortir accordée à un condamné afin qu'il puisse assister aux obsèques d'un proche, pour illustrer la capacité du juge de l'application des peines à répondre dans des délais extrêmement brefs. En quelques jours, voire en quelques heures, le juge est conduit à prendre sa décision après s'être entouré des avis prévus par la loi et avoir vérifié la réalité du décès.

On comprendra aisément que la commission ne retienne pas cette solution pour les condamnations les plus lourdes. En matière de crime ou de délit grave, la décision ne peut reposer sur un juge unique. Remettre en liberté une personne longuement incarcérée après avoir commis un meurtre, un viol, avoir participé à un vol à main armée ou à un trafic de stupéfiants est un acte grave. Pour être légitime, comprise tant pas l'opinion publique que par la victime, la décision de libération conditionnelle doit être arrêtée à l'issue d'un délibéré collégial permettant aux juges de confronter leurs points de vue et d'assumer collectivement leur responsabilité.

Il est d'ailleurs indispensable de préserver la possibilité pour le juge de l'application des peines de renvoyer devant la formation collégiale une demande relevant normalement de sa compétence. L'examen du dossier d'une personne condamnée à une peine inférieure ou égale à dix ans peut faire apparaître une difficulté particulière, liée notamment aux antécédents judiciaires ou à la personnalité du condamné, justifiant une décision collégiale.

Lorsque la durée de la détention à subir deviendrait inférieure à une année, le juge de l'application des peines se verrait attribuer le pouvoir de décider seul de la libération conditionnelle. Ce serait signifier ainsi que les exigences de la prévention sociale doivent privilégier, dans tous les cas, une levée d'écrou assortie de mesures de contrôle et d'assistance.

La commission a souhaité simplifier le critère de répartition des compétences. Le Code pénal distingue les délits des crimes en fonction des peines encourues. Les délits sont punis d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à dix ans. Les crimes sont réprimés par des peines de réclusion criminelle d'au moins dix ans. C'est cette distinction dans l'échelle des peines qui a conduit la commission à retenir le critère de dix ans. De manière à supprimer toute incertitude, ils s'appliquera à la peine prononcée par la juridiction et non à la peine effectivement subie. La compétence d'attribution ne variera plus au cours de l'exécution de la peine en fonction des réductions et des décrets de grâces collectives, comme c'est le cas actuellement.

Les voies de recours

L'examen des textes actuels fait apparaître que :

- le condamné ne dispose d'aucune voie de recours; l'article 733-1 du Code de procédure pénale réserve la voie de l'appel au procureur de la République ; si la Cour de cassation a reconnu au condamné un droit d'appel contre un arrêté de révocation de libération conditionnelle, sur la base de l'article 710 du Code de procédure pénale, il n'en demeure pas moins que le rejet de la mesure ne peut pas être contesté par le demandeur ;

- trois juridictions sont compétentes pour apprécier les appels formés par le parquet : le tribunal correctionnel ou le tribunal pour enfants, si le condamné est mineur, en vertu de l'article 733-1, pour toutes les décisions rendues par le juge de l'application des peines, ainsi que la chambre d'accusation qui, par application de l'article 722, connaît des recours portés

contre les décisions accordant une mesure d'aménagement de peines aux condamnés soumis à la règle de l'expertise psychiatrique préalable.

Ce partage de compétence ne manque pas de soulever des difficultés, essentiellement théoriques, il faut bien le reconnaître, en raison de la rareté des recours exercés par les parquets. Par exemple, l'ordonnance accordant la libération conditionnelle à un condamné pour agression sexuelle pourra être déferée à la chambre d'accusation tandis que l'appel porté contre la décision de révocation de cette même mesure relèvera du tribunal correctionnel.²⁸

Enfin, on ne peut manquer de s'interroger sur l'impartialité des juges correctionnels qui sont amenés à examiner des décisions rendues par le juge de l'application des peines du même tribunal de grande instance. L'article 733-1 interdit seulement au juge de l'application des peines de siéger au sein du tribunal saisi de l'une de ses décisions.

La commission propose d'accorder au condamné et au procureur de la République les mêmes droits d'appel dans le cadre d'une procédure rénovée. Deux propositions sont envisageables :

- les appels seraient soumis à une formation de la cour d'appel, composée de trois magistrats dont le conseiller de l'application des peines, qui connaîtrait de tous les recours; cette juridiction statuerait dans le délai d'un mois; la proposition prend en considération les mécanismes d'appel prévus par les lois du 19 décembre 1997 relative au placement sous surveillance électronique et du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles; la chambre des appels correctionnels deviendrait ainsi progressivement la juridiction d'appel de droit commun des décisions d'aménagement de peine ;

- dans une seconde hypothèse, envisagée par une minorité des membres de la commission, la cour d'appel serait saisie des seuls recours portés contre les décisions du juge de l'application des peines ; les appels des décisions relatives aux condamnés à des peines d'une durée supérieure à dix ans seraient portés devant une juridiction nationale composée sur un modèle voisin de l'actuel comité consultatif de libération conditionnelle et qui siègerait en présence d'un représentant du ministère public; cette solution offrirait l'avantage de soumettre, en appel, les décisions les plus graves à une juridiction représentative du plus grand nombre d'intérêts en cause; elle permettrait également de dégager une unité de jurisprudence; mais elle aurait pour inconvénient la lourdeur de sa mise en oeuvre.

Dans les deux cas, le délai d'appel serait de dix jours et l'exécution de la décision serait suspendue jusqu'à ce que la juridiction d'appel ait statué. Le pourvoi en cassation ne serait pas suspensif.

28

Cf. Sur ce point, François Staechele, La pratique de l'application des peines, Litec, p. 53 et 54.

2.2.3 Les propositions relatives à l'instruction et à l'instance

2.2.3.1 L'instruction de la demande

La demande

Il appartient au détenu d'initier la procédure de libération conditionnelle. En effet, le bon déroulement de cette mesure repose sur l'adhésion du condamné au projet proposé et aux conditions imposées. Le fait qu'il puisse seul présenter sa demande permettra de s'assurer de la réalité de sa démarche et de son engagement dans un processus contraignant.

La règle d'un examen automatique de chaque condamné n'a pas été retenue afin de ne pas encombrer inutilement les rôles des tribunaux. Seuls les condamnés déposant une demande verront leur situation examinée sous réserve de remplir les conditions de délai prévues par la loi. Cependant, la commission a conscience de la difficulté pour un détenu à s'inscrire de lui-même dans une démarche de préparation à la sortie. Afin de l'inciter à présenter une demande, il convient d'instituer, pour l'administration pénitentiaire, l'obligation d'informer, au moins une fois par an, chaque détenu de ses droits.

Par ailleurs, la commission souhaite l'abrogation des dispositions prévues à l'article 729-2 du Code de procédure pénale permettant l'octroi de la libération conditionnelle à un étranger sans son consentement, en vue de son expulsion. Cette possibilité, rarement appliquée, est en contradiction avec l'esprit de la libération conditionnelle qui repose sur l'engagement du condamné à respecter ses obligations.

Les mesures d'instruction

Aux termes de l'article D 116-1 du Code de procédure pénale, le juge de l'application des peines peut "procéder ou faire procéder à toutes auditions, enquêtes ou examens utiles." Ces règles donnent satisfaction. Elles permettent au juge de l'application des peines d'ordonner les mesures d'instruction adaptées à la situation de chaque condamné en fonction de son projet et de sa personnalité.

Désormais, il lui appartiendra de s'assurer que la présence du libéré conditionnel ne trouble pas l'ordre public. Par conséquent, la commission propose que le préfet ne soit plus conduit à donner son avis.

Lorsque la formation collégiale sera compétente, il conviendra de donner pouvoir au juge de l'application des peines de décider seul des mesures d'instruction afin de simplifier le déroulement de la procédure et d'éviter l'engorgement de la juridiction. Le juge de l'application des peines assurera la mise en état des dossiers avant l'audience.

L'introduction, par la loi du 17 juin 1998, relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles, de l'obligation de procéder à une expertise psychiatrique préalable par un ou plusieurs experts, avant toute mesure d'aménagement de peine pour certaines catégories de délinquants sexuels²⁹, ne manque pas de soulever des difficultés.

Outre que cette obligation alourdit, parfois de manière importante, les délais d'instruction, elle repose sur un présupposé dangereux consistant à penser que, là où l'expertise n'est pas obligatoire, elle n'est pas utile. Si l'objectif poursuivi par le législateur de mieux prévenir la récurrence des délinquants sexuels est parfaitement légitime, le caractère systématique de l'expertise psychiatrique peut conduire à une situation inverse. L'accroissement de la charge de travail des experts psychiatres, constaté par tous les praticiens, les conduit inévitablement à rendre des rapports d'expertise de moindre qualité. L'allongement des délais de dépôt de rapport incite les juges de l'application des peines à ne plus ordonner de telles expertises dans les cas où elle n'est pas obligatoire. De plus, en raison de l'éloignement géographique de certains établissements pour peines, il est parfois impossible de trouver trois experts disponibles et compétents dans ce domaine. La commission recommande d'abroger ces dispositions et, à tout le moins, de supprimer le caractère obligatoire de l'expertise par trois psychiatres. La mise en oeuvre d'une procédure contradictoire, où chacun pourra demander les mesures d'instruction qui lui apparaissent utiles et contester tout refus devant une juridiction d'appel, est une garantie suffisante pour qu'une expertise psychiatrique soit ordonnée chaque fois qu'elle apparaîtra nécessaire.

La place de l'administration pénitentiaire

Si l'administration pénitentiaire a perdu progressivement tout pouvoir en matière de libération conditionnelle, elle conserve un rôle important dans l'instruction des demandes :

- le service pénitentiaire d'insertion et de probation aide le détenu à élaborer un projet cohérent d'aménagement de peine ; par la connaissance de l'ensemble des dispositifs d'insertion, les travailleurs sociaux jouent un rôle décisif dans la préparation à la sortie des condamnés;

- le greffe judiciaire de l'établissement pénitentiaire est chargé d'informer le détenu de ses droits à la libération conditionnelle, de mettre en forme les demandes, de vérifier les situations pénales et de préparer le rôle de la commission de l'application des peines;

29

Art 722 du code de procédure pénale: "...personne condamnée pour le meurtre ou l'assassinat d'un mineur précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie, ou condamnée pour l'une des infractions visées aux articles 222-23 à 222-32 et 227-25 à 227-27 du Code pénal . L'expertise est réalisée par trois experts lorsque la personne a été condamnée pour le meurtre, l'assassinat ou le viol d'un mineur de quinze ans..."

- les services pénitentiaires apportent au juge de l'application des peines et au ministre de la justice toutes les informations utiles sur le comportement en détention, les activités et les efforts de réinsertion accomplis par le condamné;

- le directeur de l'établissement pénitentiaire, les travailleurs sociaux et les personnels de surveillance participent à la commission de l'application des peines et donnent leur avis sur l'intérêt d'accorder ou non une mesure de libération conditionnelle ; de même, la direction de l'administration pénitentiaire contribue aux travaux du comité consultatif de libération conditionnelle.

La suppression de la commission de l'application des peines, en la matière, conséquence inévitable de la judiciarisation, bien que regrettée par beaucoup en raison de la richesse des débats et des analyses, doit conduire à une nouvelle forme d'organisation qui préserve la place de l'administration pénitentiaire.

On peut ainsi proposer que :

- le directeur de l'établissement pénitentiaire soit associé à la phase d'instruction; il serait notamment chargé de recueillir la demande du condamné, de mettre en forme le dossier de libération conditionnelle et de transmettre toute information utile sur l'exécution de la peine;

- les avis des personnels de surveillance, des travailleurs sociaux et du chef d'établissement soient recueillis au cours de la procédure par la remise de rapports écrits qui pourraient, si nécessaire, être oralement développés par eux à l'audience.

2.2.3.2 L'audience

Devant le juge de l'application des peines ou devant la formation collégiale de première instance, elle devra se tenir au sein de l'établissement pénitentiaire où est incarcéré le demandeur. C'est déjà le cas pour la commission de l'application des peines. Cette solution, alors que la comparution du condamné sera la règle, évitera de multiplier les extractions qui constituent déjà une lourde charge pour les services de police et de gendarmerie.

La commission estime qu'il n'est pas souhaitable de donner un caractère public à l'audience de libération conditionnelle. Si la publicité est le principe, les décisions relatives à l'aménagement et à l'exécution des peines privatives de liberté doivent échapper à la règle et être discutées en chambre du conseil.

Les décisions rendues en matière de libération conditionnelle ne seront plus considérées comme des mesures d'administration judiciaire mais deviendront juridictionnelles. Soumises à l'exercice de voies de recours, elles devront être motivées.

2.2.3.3 L'avocat

La situation actuelle n'est pas satisfaisante. L'absence de l'avocat conduit trop souvent les travailleurs sociaux à jouer, malgré eux, le rôle de défenseur en assistant le détenu dans la préparation de son projet et en portant sa parole devant la commission de l'application des peines. Lorsque, par extraordinaire, un détenu a les moyens financiers de prendre un avocat, l'intervention de celui-ci est soumise au bon vouloir du juge de l'application des peines, du procureur de la République et du directeur de l'établissement pénitentiaire. Au mieux, il est entendu par la commission de l'application des peines; le plus souvent, il est seulement autorisé à rencontrer son client et à déposer un mémoire.

Rien ne vient justifier que l'avocat perde toute possibilité d'intervention une fois le procès terminé alors même que la loi reconnaît des droits aux détenus au cours de l'exécution de la peine. Leur plein exercice exige que tout condamné puisse être assisté.

La commission propose l'assistance d'un avocat à tous les stades de la procédure de libération conditionnelle. Dans les cas où le détenu ne pourrait comparaître pour des raisons légitimes ou qui tiendraient à l'éloignement géographique, il pourrait être représenté par l'avocat de son choix.

A cette fin, l'avocat doit pouvoir être rémunéré dans le cadre de la loi sur l'aide juridictionnelle chaque fois que son client n'a pas les moyens financiers de sa défense.

Enfin, la commission forme le voeu que les centres de formation professionnelle des avocats assurent un enseignement spécifique en matière d'exécution et d'application des peines de manière à permettre une défense de qualité dans un domaine complexe.

2.2.3.4 La préservation des droits des victimes

La place des victimes dans le processus pénal est devenue, depuis environ vingt ans, une préoccupation essentielle de tous les acteurs du monde judiciaire. Le développement des associations d'aide aux victimes, la mise en place des commissions d'indemnisation d'aide aux victimes d'infractions pénales, la prise en charge psychologique des victimes d'actes de terrorisme et d'accidents collectifs illustrent cet intérêt croissant.

La commission a souhaité prendre en compte cette évolution dans le cadre du droit de la libération conditionnelle et a recherché les améliorations qui pouvaient être apportées.

Si la victime, lorsqu'elle est partie civile, peut participer aux débats, il est difficile de lui attribuer une place lors de la phase postérieure au procès.

Les auditions ont permis d'éclairer la commission. Le Dr Lamothe, chef du service médico-psychologique régional de la maison d'arrêt de Lyon, est très réservé sur la place à accorder à la victime dans le cadre de la procédure de libération conditionnelle. Il estime qu'elle ne peut être juge et partie. Elle ne doit pas être consultée. Elle doit, en revanche, pouvoir être informée de la décision rendue. M. Boulay, président de l'association d'aide aux parents d'enfants victimes, fait remarquer que la libération d'un agresseur constitue toujours un traumatisme supplémentaire pour la victime. Il ne voit pas, à titre personnel, comment la victime pourrait donner son avis. "On se porte aussi bien si on ne sait pas", dit-il.

Sur cette question, la commission n'a pas été en mesure de dégager une solution unanime. Il est néanmoins apparu utile de présenter les recommandations suivantes :

- garantir l'indemnisation des préjudices subis du fait de l'infraction; à cet égard, la commission ne peut que souscrire aux orientations définies par le garde des sceaux dans une circulaire du 13 juillet 1998 qui invite l'ensemble de ses services, notamment l'administration pénitentiaire, à veiller à une meilleure indemnisation des parties civiles et à favoriser la prise en compte de la victime dans la phase d'exécution des peines ; il serait souhaitable que le Fonds national de garantie intervienne sans condition, à charge d'exercer son action subrogatoire;

- veiller à protéger la victime en interdisant au condamné d'entrer en relation avec elle, en recherchant son adresse, au cours de l'instruction préparatoire, et en subordonnant à son accord le droit pour le condamné de demeurer à proximité;

- informer, éventuellement, la victime de la libération conditionnelle envisagée, le juge de l'application des peines pouvant la recevoir et l'éclairer sur le sens de la mesure;

- favoriser le développement des associations d'aide aux victimes.

2.3 L'exécution de la libération conditionnelle

L'utilité de la libération conditionnelle dépend largement de la façon dont elle s'exécute. L'objectif de cette période étant de favoriser la réinsertion du condamné, le suivi doit tenir compte de son évolution de manière très individualisée. Ce suivi peut être défini comme une période d'épreuve où vont coexister des mesures générales d'assistance et de contrôle et des obligations particulières. A l'issue de ce délai d'épreuve, si le condamné satisfait à ses obligations, il est réputé avoir accompli sa peine qui ne pourra plus être ramenée à exécution. Au contraire, si le libéré conditionnel fait preuve d'inconduite notoire, se soustrait aux obligations, ou commet une nouvelle infraction, l'autorité qui a pris la décision pourra, totalement ou partiellement révoquer la mesure et ordonner l'incarcération.

Le nombre de révocations de libération conditionnelle est globalement très faible. A titre d'exemple, en 1997, les juges de l'application des peines ont révoqué 471 mesures, alors qu'ils en avaient accordé 5 034. Les révocations relevant de la compétence du garde des sceaux ont concerné 7 condamnés, alors que 170 avaient été admis au bénéfice de la mesure³⁰. En 1998, les chiffres sont très proches : 471 révocations par les juges de l'application des peines, et 13 par le garde des sceaux. Ce faible taux de révocation ne rend pas pleinement compte des incidents car le ministre de la justice n'en est pas systématiquement informé. Lorsque le juge estime que le manquement est de faible gravité, il ne demande pas nécessairement la révocation.

La commission a constaté que le dispositif réglementaire est soit insuffisant, soit trop rigide, pour permettre aux magistrats d'adapter les modalités de la libération conditionnelle à l'évolution du condamné et aux difficultés rencontrées.

³⁰ *Rapport annuel de l'administration pénitentiaire, ministère de la justice, année 1997.*

2.3.1 Les obligations des libérés conditionnels

Les articles 729-2, 731, alinéa 1er, et 732, alinéa 1er, du Code de procédure pénale prévoient que le bénéfice de la libération conditionnelle peut être assorti de conditions particulières ainsi que de mesures d'assistance et de contrôle destinées à favoriser le reclassement du libéré. La décision de libération conditionnelle fixe les modalités d'exécution et les conditions auxquelles l'octroi ou le maintien de la liberté est subordonné.

2.3.1.1 Conditions générales d'assistance et de contrôle

Les mesures d'assistance et de contrôle sont définies par les articles D.532 et D. 533 du Code de procédure pénale. Les mesures d'aide ont pour objet de susciter et de seconder les efforts du condamné en vue de sa réinsertion sociale, familiale et professionnelle. Les mesures de contrôle obligent le condamné à répondre aux convocations du juge et des travailleurs sociaux, à résider au lieu fixé par la décision de libération ou encore à signaler tout changement d'emploi de nature à mettre obstacle à l'exécution de ses obligations.

Les condamnés faisant l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière, d'une expulsion ou d'une extradition peuvent être admis à la libération conditionnelle sous condition de mise à exécution de la mesure d'éloignement.

En 1997, le garde des sceaux a admis six condamnés à la libération conditionnelle sous condition d'expulsion. Le faible taux de décision favorable s'explique certainement par le fait que nombreux sont ceux qui ont été condamnés pour des infractions à la législation sur les stupéfiants ³¹.

Les juges de l'application de peines y recourent plus souvent : 16% des condamnés admis à la libération conditionnelle en 1997 ont été soumis à l'obligation de quitter le territoire ³².

Les condamnés admis sous condition d'éloignement du territoire ne font l'objet, dans la majorité des cas, d'aucun contrôle dans leur pays. Dans l'esprit de nombreux praticiens, la libération conditionnelle s'apparente ainsi à une remise de peine.

Pourtant la Convention européenne de Strasbourg, entrée en vigueur le 22 août 1975, et des accords bilatéraux organisent des mesures de contrôle et d'assistance dans certains pays. Il est donc nécessaire de veiller à l'application de ces dispositions, si on veut développer la libération conditionnelle pour les étrangers quittant la France.

³¹ *Rapport annuel d'activité de l'administration pénitentiaire, ministère de la justice, année 1997.*

³² *Idem 31.*

2.3.1.2 Les obligations particulières

Le condamné peut être astreint à des obligations particulières. Elles sont facultatives et doivent être visées par la décision du magistrat ou du ministre.

L'article D. 536 du Code de procédure pénale énumère les douze obligations particulières susceptibles d'être visées dans la décision et qui conditionnent l'octroi ou le maintien de la mesure. Elles concernent notamment l'obligation d'indemniser les victimes, de suivre des soins, de suivre un enseignement ou une formation ou encore de ne pas fréquenter certains lieux. Elles ont pour finalité de prévenir les risques de récidive et d'assurer la protection des droits des victimes. La diversité des obligations permet d'adapter le dispositif de contrôle et d'insertion à la personnalité de chaque condamné.

Le placement sous surveillance électronique, tel que prévu par l'article 723-7, pourrait constituer une obligation particulière de la libération conditionnelle.

La commission recommande d'harmoniser la liste des obligations particulières avec celle du sursis avec mise à l'épreuve et du suivi socio-judiciaire, en créant un même corps d'obligations pour toutes les mesures. Pour cela, il suffirait de supprimer la liste de l'article D.536 et de procéder à un renvoi aux obligations prévues en matière de suivi socio-judiciaire et de sursis avec mise à l'épreuve.

La commission s'est interrogée sur les conséquences de l'instauration du suivi socio-judiciaire sur la relance de la libération conditionnelle pour les délinquants sexuels.

Certains condamnés sont parfois admis à la libération conditionnelle, non pas en considération exclusive de leurs gages de réadaptation sociale, mais pour assurer un contrôle social de leur retour en milieu libre et les soumettre à certaines obligations, notamment de soins.

Cette considération n'est pas absente des avis du comité consultatif de libération conditionnelle, qui peut être favorable à la libération conditionnelle accordée en fin de peine lorsqu'un contrôle social apparaît indispensable.

L'instauration du suivi socio-judiciaire, qui organise ce contrôle social et offre la possibilité de le mettre en oeuvre durant une longue période, pourrait se substituer à la libération conditionnelle et, en ce sens, freiner sa relance.

Cependant, on peut aussi considérer que le recours à la libération conditionnelle pour cette catégorie de délinquants puisse être favorisé par le prononcé du suivi socio-judiciaire, en raison, justement, de la durée du contrôle qui peut être supérieure à celle prévue en matière de libération conditionnelle.

2.3.2 La durée de la libération conditionnelle

L'article 732, alinéas 2 et 3, prévoit que la durée des mesures d'assistance et de contrôle ne peut être inférieure à la durée de la partie de la peine non subie au moment de la libération s'il s'agit d'une peine temporaire. Une prolongation des mesures peut être ordonnée pour un période maximum d'une année. La durée totale ne peut être supérieure à dix années. Lorsque la peine en cours d'exécution est une peine perpétuelle, la durée des mesures est fixée pour une période qui ne peut être inférieure à cinq années, ni supérieure à dix années.

La commission ne propose pas de modification en la matière. Elle souligne simplement que la prolongation des mesures d'assistance et de contrôle se justifie souvent par l'admission tardive à la libération conditionnelle des condamnés nécessitant un contrôle social à plus long terme. L'allongement des délais actuels pourrait conduire les condamnés à refuser la mesure.

2.3.3 Les pouvoirs du juge de l'application des peines

Le cadre juridique des attributions du juge de l'application des peines

Elles sont définies par l'article 731. Le juge de l'application des peines est chargé de la mise en oeuvre de la libération conditionnelle, assisté du comité de probation et d'assistance aux libérés institué auprès de chaque tribunal de grande instance et, le cas échéant, avec le concours des organismes habilités à cet effet. Le magistrat doit informer le condamné de ses obligations particulières et en définir les modalités même si ce n'est pas lui qui est à l'initiative de la décision d'octroi³³.

Par ailleurs, l'article 732, dernier alinéa, précise que, pendant toute la durée de la liberté conditionnelle, les obligations peuvent être modifiées soit par le juge de l'application des peines après avis des membres du comité de probation et d'assistance aux libérés (ancienne appellation des services d'insertion et de probation), soit par le garde des sceaux sur proposition du juge de l'application des peines, et après avis, le cas échéant, du comité consultatif de libération conditionnelle. Le juge peut toutefois autoriser seul, pour tous les libérés, les changements de résidence, sauf si le condamné souhaite s'établir à l'étranger.

Lorsque la décision d'admission à la libération conditionnelle a été prise par le ministre, le juge de l'application des peines doit se conformer au parallélisme des formes pour faire modifier les obligations initiales. Les praticiens ont souligné la lourdeur de la procédure pour parvenir, dans ce cas, à une modification de la mesure.

³³ *Crim. 19 décembre 1991, Bull.crim.n°490*

La suppression de la compétence du garde des sceaux devrait améliorer l'efficacité du suivi, si toutefois les pouvoirs du juge de l'application des peines sont renforcés.

Afin de donner davantage de latitude au magistrat qui a en charge le suivi du condamné, et lui permettre d'agir rapidement face à toute évolution de la situation, la commission propose de donner aux juges de l'application des peines le pouvoir de modifier les obligations particulières initiales, sans toutefois supprimer les obligations générales de contrôle. Pour préserver les droits du condamné, la modification des obligations devrait être décidée après un débat contradictoire.

Le concours de l'administration pénitentiaire et des services de police et de gendarmerie

Selon l'article D. 532, alinéa 2, du Code de procédure pénale, les mesures d'aide sont mises en oeuvre par le service pénitentiaire d'insertion et de probation en liaison et avec la participation, le cas échéant, des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales et de tous organismes publics ou privés.

La qualité de la prise en charge du condamné conditionne en partie l'efficacité de la réinsertion, la crédibilité de la mesure et son utilité sociale.

S'il apparaît clairement que la prise en charge des détenus condamnés à de longues peines, admis à la libération conditionnelle, fait l'objet d'une attention particulière des services pénitentiaires d'insertion et de probation, notamment au début de la mesure, il n'en demeure pas moins que les travaux de la commission ont mis en évidence que les effectifs de travailleurs sociaux sont insuffisants dans de nombreux sites.

La commission souhaite ardemment que le renforcement des effectifs des travailleurs sociaux et la réorganisation de leurs services contribuent à améliorer la prise en charge des libérés conditionnels.

Les services de police et de gendarmerie sont impliqués dans les phases de contrôle et d'enquête. Des juges de l'application des peines ont pu témoigner d'une collaboration difficile avec certains de ces services qui considèrent que la libération anticipée des délinquants remet en cause leur action.

La commission recommande aux autorités judiciaires d'accentuer les échanges avec ces services afin de les sensibiliser à l'intérêt des mesures d'aménagement de peine en termes de prévention de la récidive et de lutte contre la criminalité.

2.4. La révocation de la libération conditionnelle

En cas d'incident à la libération conditionnelle, le juge de l'application des peines dispose pour agir de peu de moyens juridiques autres que la révocation de la mesure. Par ailleurs, la procédure de révocation est très contestable au regard des droits individuels du condamné.

2.4.1 Les pouvoirs du juge de l'application des peines

L'article 733 prévoit qu'en cas d'urgence, l'arrestation provisoire peut être ordonnée par le magistrat. Lorsque le condamné ne répond plus aux convocations, un ordre de recherche peut être diffusé.

L'incarcération du libéré conditionnel est une décision lourde qui suppose que le magistrat envisage la révocation de la mesure. Le juge de l'application des peines ne dispose pas du pouvoir de délivrer un mandat d'amener ou d'arrêt dont l'exécution lui permettrait d'entendre le condamné avant de prononcer la révocation de la mesure.

La commission propose de s'inspirer des règles du suivi socio-judiciaire, en attribuant au juge de l'application des peines le pouvoir de décerner des mandats d'amener et d'arrêt.

2.4.2 La procédure de révocation

Le Code de procédure pénale prévoit, en son article 733, trois motifs de révocation de la mesure : une nouvelle condamnation, l'inconduite notoire, l'infraction aux conditions de mise en liberté conditionnelle ou l'inobservation des mesures énoncées dans la décision de libération.

Pour les condamnés, qui purgent une peine à temps, et selon la gravité de l'incident, la révocation de la libération conditionnelle peut être totale ou partielle. Les libérés conditionnels condamnés à la réclusion criminelle à

perpétuité retrouvent, en cas de révocation, la situation pénale qu'ils avaient avant d'être libérés.

La révocation est décidée par le juge de l'application des peines ou, sur sa proposition, par le garde des sceaux après avis du comité consultatif de libération conditionnelle. Cette procédure ne s'accompagne d'aucune garantie pour le condamné puisque la révocation peut être décidée sans débat contradictoire et sans voie de recours .

La saisine de la chancellerie implique nécessairement des délais d'instruction et de décision qui ne permettent pas d'intervenir rapidement. Bien que la Cour de cassation ³⁴ ait admis que le délai, au cours duquel la décision de révocation peut être prise, se trouve suspendu pendant la durée de l'arrestation provisoire ou la période d'exécution d'une nouvelle peine privative de liberté, cette situation présente des difficultés lorsque l'incident se produit à la fin du délai d'épreuve et de probation.

La commission a souligné que, lorsqu'elle relève du garde des sceaux, la procédure conduit de fait à donner à une autorité politique le pouvoir de décider de la réincarcération du libéré conditionnel. En l'absence de débat contradictoire et de voie de recours, il y a là un risque d'abus qui a permis à certains de parler de "lettre de cachet".

La procédure de révocation devrait être judiciairisée selon les mêmes formes que celles applicables lors de la procédure d'octroi. La juridiction de première instance, juge de l'application des peines ou formation collégiale, se saisirait d'office ou serait saisie par le procureur de la République.

³⁴*Crim. 9 novembre 1961, Bull. Crim. n° 458.*
Crim. 27 avril 1994, Bull. Crim. n° 156.

CONCLUSION

La question de la réforme de la libération conditionnelle et, plus largement, du droit de l'application des peines n'est pas nouvelle. Déjà, en septembre 1983, le projet de loi relatif à la personnalisation et à l'application des peines encourageait une telle évolution en proposant la création d'un tribunal de l'application des peines et la suppression de la compétence du ministre de la justice en matière de libération conditionnelle.

La baisse constante des décisions de libération conditionnelle, qu'elles relèvent du garde des sceaux ou du juge de l'application des peines, a favorisé ce mouvement. La commission "Justice pénale et droits de l'homme" de 1989, la commission sur la modernisation du service public pénitentiaire présidée par M. Bonnemaïson en 1989, la commission pour la prévention de la récidive des criminels présidée par Mme Cartier en 1994, toutes ont conclu à la nécessité de réformer la procédure de libération conditionnelle.

Et pourtant, aucune réforme d'ampleur n'est intervenue. La demande des juristes et des praticiens n'a pas suffi à faire naître un courant suffisamment fort pour aboutir à un projet de loi voté par le Parlement. Bien que les études statistiques aient démontré que la libération conditionnelle favorisait la prévention, qu'un libéré en ayant bénéficié présentait un moindre risque de récidive que celui libéré en fin de peine, son dépérissement n'a provoqué aucune réaction législative.

La commission forme le vœu que ses travaux apportent enfin une conclusion aux réflexions conduites depuis plus de quinze ans en la matière et provoquent un débat devant la représentation nationale. L'enjeu est d'importance. Au cours des auditions et des échanges, il a pu être mesuré le désarroi des juges de l'application des peines et des personnels pénitentiaires, de tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, oeuvrent à la réinsertion des détenus. Désespoir, incompréhension, désillusion sont des termes souvent employés. M. Page, directeur de la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré, a le sentiment que "la libération conditionnelle n'existe plus". Le docteur Lamothe, chef du service médico-psychologique régional de la

maison d'arrêt de Lyon, évoque "un risque de désespérance". Les détenus qui refusent de voir leur situation examinée sont en augmentation constante tant ils ne croient plus en la libération conditionnelle et ne veulent plus s'engager dans un processus long, difficile et trop aléatoire.

Les propositions formulées tendent à une relance de l'institution.

L'élargissement et l'assouplissement des conditions d'octroi devraient permettre de surmonter certaines difficultés liées à la crise de l'emploi, notamment en favorisant le recours à la libération conditionnelle au profit de catégories particulières de détenus.

Pour les longues peines, la judiciarisation est de nature à accroître le nombre de mesures accordées, dès lors que les décisions, au moins en première instance, seront prises par une juridiction qui pourra statuer rapidement en disposant d'une connaissance proche et directe de la situation de la personne concernée.

L'amélioration des mesures de contrôle et d'assistance, qui renforcera la crédibilité de l'institution, devrait contribuer au renouveau espéré.

La judiciarisation de la libération conditionnelle ne paraît devoir constituer qu'une étape vers une réforme plus large de l'application des peines qui tendrait, pour d'autres modalités d'aménagement, comme le placement à l'extérieur, la semi-liberté et les permissions de sortir, à accorder aux condamnés la garantie des principes procéduraux essentiels, tout en préservant la souplesse nécessaire à la mise en oeuvre de telles mesures.

Pour les courtes peines, la question de la libération conditionnelle n'est qu'un aspect des efforts à entreprendre. Les mécanismes d'érosion non individualisés, réductions de peines et décrets de grâces collectives, la mise en cohérence des mesures d'aménagement de peine et le recours aux alternatives à l'incarcération devraient constituer les prochains thèmes à aborder.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

I - Les conditions d'octroi.

Proposition n°1 : Enoncer que la libération conditionnelle tend à la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive (p.27).

Proposition n°2 : Supprimer la formulation prévoyant l'existence de "gages sérieux de réadaptation sociale" et la remplacer :

- soit par une formulation générale énonçant que "la libération conditionnelle est un mode normal d'exécution de la peine" mis en oeuvre sous certaines conditions de délais ;

- soit par une énumération non exhaustive de critères d'octroi reprenant la liste de l'article 132-25 du code pénal relatif à la semi-liberté (p.27).

Proposition n°3 : La loi devra affirmer, sous une forme exempte d'ambiguïté, que le délai d'admission à la libération conditionnelle est celui de la mi-peine exécutée, prenant en compte les réductions de peine intervenues (p.28).

Proposition n°4 : Supprimer le caractère obligatoire de la semi-liberté pour les condamnés à une peine assortie d'une période de sûreté supérieure à 15 ans et conserver un caractère facultatif à toute mesure de semi-liberté probatoire(p.28).

Proposition n°5:Supprimer la notion de période de sûreté automatique, telle qu'elle est prévue par l'article 132-23 du code de procédure pénale(p.29).

Proposition n°6 : Envisager une possibilité de permissions de sortir concernant les condamnés à la peine perpétuelle, lorsque le détenu remplit les conditions pour être admis à la libération conditionnelle (p.29).

Proposition n° 7 : Supprimer les effets de la récidive sur les délais d'octroi de la libération conditionnelle ou, à tout le moins, limiter ces effets à la seule condamnation dans laquelle est retenue la circonstance de la récidive (p.29).

II - La procédure d'admission à la libération conditionnelle.

Proposition n°8 : transformer la procédure d'admission à la libération conditionnelle, en lui appliquant les principes essentiels de la procédure pénale (débat contradictoire, accès à un avocat, motivation des décisions, droit d'appel...) (p.33).

Proposition n°9 : Il convient de supprimer la compétence du garde des sceaux en matière de libération conditionnelle et de déterminer la compétence d'attribution des juridictions, comme suit (p.33 et 34) :

	Juridiction de premier ressort	Juridiction d'appel
<p><u>Si la peine prononcée est inférieure ou égale à dix ans</u></p> <p><u>ou</u></p> <p><u>Si le reliquat de peine à exécuter est inférieur ou égal à un an, quelle que soit la peine initialement prononcée.</u></p>	Juge de l'application des peines statuant en juge unique	Chambre des appels correctionnels comprenant le conseiller chargé de l'application des peines
<p><u>Si la peine prononcée est supérieure à dix ans.</u></p>	Formation présidée par le juge de l'application des peines comprenant deux assesseurs citoyens ou formation collégiale du tribunal correctionnel comprenant le juge de l'application des peines	Chambre des appels correctionnels comprenant le conseiller chargé de l'application des peines ou commission juridictionnelle nationale

Proposition n° 10 : L'audience se déroulera en chambre du conseil et, en première instance, au sein de l'établissement pénitentiaire. La décision prise aura un caractère juridictionnel et sera susceptible d'un appel ouvert dans les mêmes conditions au procureur de la République et au condamné (p.35 et 39).

Proposition n° 11 : Seul le condamné pourra initier la procédure de libération conditionnelle: cela implique d'instaurer l'obligation pour l'administration pénitentiaire d'informer le condamné au moins une fois par an de ses droits en la matière et de supprimer les dispositions de l'article 729-2 du code de procédure pénale permettant l'octroi d'une libération conditionnelle à un étranger sans son consentement (p.37).

Proposition n°12 : Supprimer l'avis préalable du préfet prévu à l'article 730 du code de procédure pénale(p.37).

Proposition n°13 :Supprimer l'obligation de mesures d'expertise, préalable à tout examen du dossier ou, à tout le moins, supprimer le caractère obligatoire de l'expertise par trois psychiatres (p.38).

Proposition n° 14 : Définir le rôle de l'administration pénitentiaire comme appui du juge de l'application des peines, dans la phase d'instruction

du dossier, et prévoir que le chef d'établissement et les travailleurs sociaux devront donner un avis écrit sur la demande. Ces personnels pourront intervenir oralement à l'audience (p.38).

Proposition n° 15 : Instaurer pour le condamné le droit à l'assistance d'un avocat à tous les stades de la procédure de libération conditionnelle et lui ouvrir l'accès à l'aide juridictionnelle, selon les règles de droit commun (p.40).

Proposition n° 16 : Préserver les droits des victimes en favorisant l'indemnisation des préjudices subis, veiller à leur protection, assurer une information par le juge de l'application des peines, favoriser le développement d'associations d'aide aux victimes (p.40).

III - L'exécution de la libération conditionnelle.

Proposition n° 17 : Relancer, simplifier et développer les conventions internationales favorisant l'exécution d'une libération conditionnelle dans le pays d'origine du condamné(p.43).

Proposition n° 18 : Introduire le placement sous surveillance électronique comme condition particulière à la libération conditionnelle, dans l'article D.535 du Code de procédure pénale (p.44).

Proposition n° 19 : Harmoniser la liste des obligations auxquelles peut être soumis le libéré conditionnel avec celles prévues pour le sursis avec mise à l'épreuve et le suivi socio-judiciaire (p.44).

Proposition n° 20 : Profiter de la réorganisation actuelle des services de probation et du renforcement de leurs effectifs pour accentuer le suivi des libérés conditionnels et rendre crédible la mesure auprès des juridictions compétentes et de l'ensemble de la société, notamment des services de police et de gendarmerie (p.46).

Proposition n° 21 : Donner au juge de l'application des peines le pouvoir de modifier les obligations particulières initiales, quelle que soit l'autorité qui les avaient initialement déterminées. Cette modification devra faire l'objet d'une procédure contradictoire (p.46).

Proposition n° 22 : Conférer au juge de l'application des peines le pouvoir de décerner des mandats d'amener et d'arrêt à l'égard d'un libéré conditionnel (p.47).

IV - La révocation de la libération conditionnelle.

Proposition n° 23 : Judiciariser la procédure de révocation selon les mêmes formes que celles applicables lors de la procédure d'octroi (p.48).

ANNEXES

ANNEXE I : Lettre de mission du garde des sceaux adressée le 21 septembre 1999 à Daniel Farge, président de la commission sur la libération conditionnelle.

ANNEXE II : Bibliographie.

ANNEXE III : Statistiques relatives aux libérations conditionnelles relevant de la compétence des juges de l'application des peines de 1973 à 1998.

ANNEXE IV : Statistiques relatives aux libérations conditionnelles relevant de la compétence du garde des sceaux de 1970 à 1999. Etude particulière concernant les détenus incarcérés en centre de détention national et en maison centrale en 1997 et 1998.

ANNEXE V : Statistiques générales relatives aux condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité de 1970 au premier octobre 1999. Tableau relatif aux condamnés à la peine perpétuelle et à la libération conditionnelle en 1999.

ANNEXE VI : Statistiques relatives aux placements en chantiers extérieurs accordés aux condamnés en cours d'exécution de peine (hors D.49-1 du Code de procédure pénale) de 1983 à 1997.

ANNEXE VII : Statistiques relatives aux réductions de peines de 1980 à 1997.

ANNEXE VIII : Textes du Code de procédure pénale, relatifs à la libération conditionnelle.

ANNEXE IX : Ministère de la justice, circulaire du 25 mars 1993, relative à l'instruction des dossiers de libération conditionnelle relevant de la compétence du garde des sceaux,
Ref. : CRIM.93.6/E3-25.03.93 NOR.JUS.D.30013 C

ANNEXE X : Ministère de l'intérieur, circulaire du 11 juin 1993, relative à l'avis du préfet sur les dossiers de libération conditionnelle relevant de la compétence du garde des sceaux,
Ref. : INT D 9300141 C

ANNEXE I

Lettre de mission du garde des sceaux adressée le 21 septembre 1999 à Daniel Farge,
président de la commission sur la libération conditionnelle.

Le Garde des Sceaux
Ministre de la Justice

PARIS, le 21 SEP. 1999

Monsieur le Président,

Le 8 juillet 1999, lors de la réunion du Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire, j'ai annoncé la création de deux groupes de travail sur des thèmes majeurs pour l'évolution de la prise en charge des personnes placées sous main de justice.

Le premier groupe, présidé par M. CANIVET, Premier Président de la Cour de Cassation, a été chargé d'examiner la question du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires.

Le second, dont je vous remercie d'avoir accepté la présidence en votre qualité de Président du Comité Consultatif de Libération Conditionnelle, doit proposer des perspectives d'évolution de la libération conditionnelle.

L'allongement de la durée des peines, qui constitue la caractéristique majeure de la démographie carcérale depuis plusieurs années, l'exigence d'un Etat qui garantit les droits de tous les citoyens m'a conduite à souhaiter une réforme de la libération conditionnelle, qui n'est plus adaptée à l'évolution de notre société.

Afin de favoriser une relance de la libération conditionnelle, vous devrez réfléchir à une réforme globale prenant en compte les attentes de la société et de la population pénale.

Monsieur Daniel FARGE
Conseiller à la Cour de Cassation
Président du Comité Consultatif
de Libération Conditionnelle

Votre réflexion, qui inclura l'étude des travaux et recherches réalisés en France et à l'étranger et l'observation issue du terrain, s'articulera autour de trois axes : les conditions d'octroi et de révocation, les règles de procédure, la mise en oeuvre d'un suivi adapté, en répondant, notamment, aux interrogations suivantes :

- la notion de gages sérieux de réinsertion sociale constitue-t-elle un critère pertinent ? Comment favoriser le recours à la libération conditionnelle pour les détenus présentant des conduites addictives, les détenus en fin de vie et les étrangers ?

- faut-il remettre en cause la répartition des compétences entre le Garde des Sceaux et le Juge de l'Application des peines, et de quelle manière ?

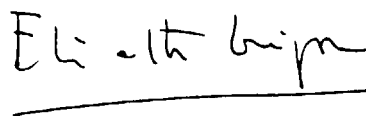
- la judiciarisation est-elle de nature à favoriser la relance de la libération conditionnelle ?

- quelles garanties convient-il d'offrir aux condamnés ? Comment préserver les droits des victimes ?

- le suivi des libérés conditionnels doit-il être renforcé ? Les obligations prévues par le code de procédure pénale sont-elles suffisantes ?

Le groupe devra avoir achevé ses travaux pour la fin du mois de Janvier 2000 en vue d'une présentation de ses conclusions lors de la prochaine réunion du Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire. Vous bénéficierez à cette fin de l'appui technique des services de la direction de l'administration pénitentiaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.



Elisabeth GUIGOU

ANNEXE II

Bibliographie.

Bibliographie et principaux travaux

1 . Les principaux travaux institutionnels

Septembre 1983 : projet de loi relatif à la personnalisation et à l'application des peines ainsi qu'à la révision des condamnations pénales.

Création d'un tribunal de l'application des peines compétent pour accorder les libérations conditionnelles pour les peines privatives de liberté supérieures à dix huit mois (pour les peines inférieures à dix huit mois : juge de l'application des peines) avec des voies de recours ouvertes au condamné.

23 janvier 1989 : Commission Justice pénale et droits de l'homme : Procédure pénale et application des peines.

Libération conditionnelle : pour les peines supérieures à cinq ans, compétence confiée à un tribunal de l'application des peines.

Février 1989 : Rapport Bonnemaison sur la modernisation du service public pénitentiaire.

Confier au juge de l'application des peines les décisions de libération conditionnelle pour les peines inférieures à cinq ans et à une formation collégiale, pour les peines plus longues.

Octobre 1994 : rapport de la commission d'étude pour la prévention de la récidive des criminels (commission Cartier).

Transformer les réductions de peine supplémentaires en réduction du temps d'épreuve nécessaire à l'obtention d'une libération conditionnelle

Instaurer soit un suivi des condamnés en fin de peine soit avec une peine complémentaire, une transformation des réductions de peines ordinaires ou l'instauration d'un crédit de peine.

Judiciariser la procédure de libération conditionnelle.

Mai 1996 : Rapport du Comité consultatif de libération conditionnelle.

Le juge de l'application des peines devrait pouvoir supprimer ou ajouter des obligations sans devoir saisir à nouveau le comité consultatif de libération conditionnelle.

Transformer le comité consultatif de libération conditionnelle en Comité national de libération conditionnelle : dans sa composition actuelle ou après modification, il appartiendrait à cette instance de décider d'accueillir ou de rejeter les propositions de libération conditionnelle transmises par le juge de l'application des peines.

Maintenir le rôle consultatif du comité consultatif de libération conditionnelle et transférer la décision à une instance judiciaire (chambre d'accusation, future juridiction criminelle ou chambre des appels correctionnels).

Donner à la future juridiction criminelle de premier degré compétence pour statuer sur la libération conditionnelle pour les peines supérieures à dix ans, les juge de l'application des peines étant compétents pour les peines inférieures à dix ans. Les chambres des appels correctionnels pourraient être saisies par les parquets de recours contre les mesures accordées par la juridiction criminelle de premier degré.

2 - BIBLIOGRAPHIE

Myriam EZRATY, La libération conditionnelle en France depuis 1960, *Archives de politique criminelle n° 8, 1985, page 73.*

M. FIZE, Il y a 100 ans... la libération conditionnelle, *revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé, 1985, p.755.*

J. BORRICAND, La libération conditionnelle, quel avenir, *revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé, 1990, page 589.*

P. COUV RAT, La libération conditionnelle vue par la chambre criminelle, *revue de sciences criminelles et de droit comparé, 1992, page 630.*

Cassation Crim., 27 avril 1994, Korber, JCP 1995 24422, *note Lemaire.*

Conseil d'Etat, 4 novembre 1994, Korber, conclusions du Commissaire du Gouvernement.
J.C. BONNICHOT, *les petites affiches 1995, n°10.*

Annie KENSEY et Pierre TOURNIER, Libération sans retour ? *Ministère de la Justice, 1994.*

Martine HERZOG EVANS, Droit commun pour les détenus, *revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé, 1995, page 623.*

Pierrette PONCELA, Le fait du prince : la libération conditionnelle accordée par le ministre de la justice, *revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé, 1999, page 623.*

Recherches, Confrontations et Projets sur les mesures et sanctions pénales, quinze propositions pour ouvrir le débat sur la réforme des modalités de mise en oeuvre des mesures et sanctions privatives de liberté, 1999.

Jean Pierre DINTILHAC, Libération Conditionnelle, quel avenir ? *Revue pénitentiaire -Droit pénal n° 3-4, 1998, page 287.*

André NORMANDEAU (professeur à l'université de Montréal) *revue de science criminelle et de droit pénal comparé, n°4,oct-déc1986, page793.*

Centre de Recherche sur la Politique Criminelle , " La notion de réinsertion dans l'exécution des peines privatives de liberté, le cas particulier des établissements pénitentiaires à gestion déléguée". Centre de Droit Pénal et de Criminologie, Université de Paris X-Nanterre, Equipe Poitevine de recherche et d'Etudes Doctorales en Sciences Criminelles, Université de Poitiers, Equipe de Recherche sur la Politique Criminelle, Université de Montpellier I.

3 - CIRCULAIRE - CRIM . 93 6/E3- 25 03 1993, relative à l'instruction des dossiers de libération conditionnelle relevant de la compétence du garde des sceaux.

ANNEXE III

Statistiques relatives aux libérations conditionnelles relevant de la compétence des juges de l'application des peines de 1973 à 1998.

**La libération conditionnelle de la compétence des juges de l'application des peines :
décisions prises entre 1973 et 1998 :**

Années	Nombre de condamnés remplissant les conditions légales.	Nombre de libérations conditionnelles accordées par les JAP.	Taux (%)d'admission à la LC ,par rapport au nbr.de condamnés remplissant les conditions légales
1973 *	10 162	2981	29,3
1974	non publié	3348	-----
1975	non publié	3383	-----
1976	18 000	4192	23,3
1977	18 399	4567	24,8
1978	18 714	4383	23,4
1979	21 587	5568	25,8
1980	23 098	5327	23,1
1981	21 279	4124	19,4
1982	18 573	3876	20,9
1983	20 356	4044	19,9
1984	23 383	4243	18,1
1985	25 574	5206	20,4
1986	28 324	6544	23,1
1987	34 474	8357	24,2
1988	30 940	8167	26,4
1989	26 587	5474	20,6
1990	27 764	5756	20,7
1991	31 321	5589	17,8
1992	34 373	4166	12,1
1993*	35 909	5469	15,2

Années	Nombre de condamnés remplissant les conditions légales.	Nombre de libérations conditionnelles accordées par les JAP.	Taux (%)d'admission à la LC, par rapport au nbr.de condamnés remplissant les conditions légales.
1994	40 914	5554	13,6
1995	40 500	5292	13,1
1996	41 624	6125	14,7
1997	35 329	5034	14,2
1998	36 466	5098	14

* La loi du 29 décembre 1972 donne compétence aux juge de l'application des peines pour décider des libérations conditionnelles pour les condamnés dont la durée totale de détention à compter du jour de l'incarcération n'est pas supérieure à trois ans.

* La loi du 4 janvier 1993 augmente la compétence des juges de l'application des peines pour décider de la libération conditionnelle pour les condamnés dont la durée totale de détention à compter du jour de l'incarcération n'est pas supérieure à cinq ans.

Sources : Ministère de la justice, rapports annuels d'activité de l'administration pénitentiaire.

ANNEXE IV

Statistiques relatives aux libérations conditionnelles relevant de la compétence du garde des sceaux de 1970 à 1999. Etude particulière concernant les détenus incarcérés en centre de détention national et en maison centrale en 1997 et 1998.

La libération conditionnelle de la compétence du garde des sceaux de 1970 à 1999 : les décisions prises par le garde des sceaux :

Années	Nombre de dossiers de LC examinés	Total des admissions à la LC	Taux (%) des admissions à la LC / nbr. de dossiers examinés	Admissions à la LC pour les RC > à 10 ans	Taux (%) des RC >10 ans admis à la LC / au total des admissions	Admissions à la LC pour les RCP
1970	2615	1678	64,16	430	25,62	0
1971	2848	1821	63,93	532	29,21	0
1972	3363	2672	79,45	804	30,08	0
1973	1587	1370	86,32	279	20,36	0
1974	1599	1147	71,73	217	18,91	0
1975	1362	888	65,1	161	18,13	0
1976	1222	673	55	120	17,83	0
1977	1404	863	61	174	20,16	0
1978	1430	880	61,53	140	15,9	1
1979	1382	681	49,27	298	43,75	1
1980	1335	534	40	70	13,1	1
1981	1150	559	48,61	106	18,96	2
1982	1284	719	56	155	21,55	4
1983	1283	668	52,06	156	23,35	3
1984	1351	591	43,74	169	28,59	4
1985	1266	712	56,24	264	37,07	5
1986	1194	453	37,93	148	32,67	2
1987	1413	520	36,80	122	23,46	3
1988	1508	704	46,68	159	22,58	16
1989	1510	742	49,14	189	25,47	8
1990	1255	605	48,21	196	32,39	10
1991	1150	589	51,21	161	27,33	10
1992	1149	513	45	131	25,53	10
1993	589	276	47	143	51,81	3

Années	Nombre de dossiers de LC examinés	Total des admissions à la LC	Taux (%) des admissions à la LC / nbr. de dossiers examinés	Admissions à la LC pour les RC > à 10 ans	Taux (%) des RC > 10 ans admis à la LC / au total des admissions	Admissions à la LC pour les RCP
1994	615	259	42,11	161	62,16	3
1995	568	199	35,03	117	58,79	3
1996	592	249	42,6	149	59,83	2
1997	562	170	36,6	118	69,41	0
1998	597	224	37,5	144	64,28	3
1999	501	153	30,5	101	66,01	4

Jusqu'en 1972, la libération conditionnelle est de la compétence exclusive du garde des sceaux.

La loi du 29 décembre 1972 donne compétence aux juges de l'application des peines pour décider des libérations conditionnelles pour les condamnés dont la durée totale de détention à compter du jour de l'incarcération n'est pas supérieure à trois ans.

La loi du 4 janvier 1993 augmente la compétence des juges de l'application des peines pour décider de la libération conditionnelle pour les condamnés dont la durée totale de détention à compter du jour de l'incarcération n'est pas supérieure à cinq ans.

Analyse du tableau :

Nombre de dossiers examinés par le garde des sceaux :

- baisse du nombre de dossiers examinés chaque fois que la compétence du juge de l'application des peines est élargie (1972 et 1993).

Décisions d'admission à la libération conditionnelle :

- De 1970 à 1998, le taux d'admission à la libération conditionnelle est passé de 64,16 % à 37,5 %.

- A partir de 1992 les taux d'admission à la libération conditionnelle sont systématiquement inférieurs à 50 %.

Admissions à la libération conditionnelle pour les condamnés à la réclusion criminelle à temps > à 10 ans :

- De 1970 à 1992, à l'exception de l'année 1979, le taux d'admission à la LC pour les longues peines est inférieur à 40 % .

- A partir de 1993 il est supérieur à 50 % .

Admissions à la libération conditionnelle pour les condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité :

- De 1970 à 1977 : 0

- De 1978 à 1987 : 1 à 5 par an

- De 1988 à 1992 : 8 à 16 par an

- De 1993 à 1999 : 2 à 4 par an , sauf 1997 : 0

Sources : Ministère de la justice, rapports annuels d'activité de l'administration pénitentiaire.

La libération conditionnelle relevant de la compétence du garde des sceaux.

Données statistiques concernant des détenus affectés dans les centres de détention nationaux et dans les maisons centrales, en métropole.

I – Détenus proposables / détenus proposés /détenus admis :

Année	Nombres de condamnés proposables à la libération conditionnelle / compétence garde des sceaux (1)			Nombre de condamnés proposés par les JAP au garde des sceaux			Condamnés admis en LC par le garde des sceaux (2)
	Maison centrale	Centre de détention national	Total	Maison centrale	Centre de détention national	Total	
1997	1071	3821	4892	142	300	442	130
1998	1037	3826	4863	134	352	486	143

- (1) Il s'agit des condamnés remplissant les conditions légales au cours de l'année de référence pour être proposés à la libération conditionnelle relevant de la compétence du garde des sceaux.
- (2) Il s'agit des décisions d'admission relatives aux condamnés proposés par les juges de l'application des peines au cours de l'année de référence, quelle que soit la date de l'arrêt.

Précisions quant à l'échantillon de recherche :

Parmi les différentes catégories d'établissements pour peines (centre de semi-liberté, centre de détention régional, centre de détention à vocation nationale, maison centrale) les données statistiques ci-dessus concernent des **condamnés détenus en métropole dans les quinze centres de détention nationaux et les dix maisons centrales.**

Cette recherche statistique, a été volontairement limitée à ces deux catégories d'établissements situés en métropole, compte tenu des délais limités de réalisation.

Les données chiffrées reflètent une tendance qui reste suffisamment représentative, puisque la majorité des dossiers de libération conditionnelle proposés par les juges de l'application des peines au garde des sceaux, concernent des détenus affectés en centre de détention à vocation nationale ou en maison centrale.

Les centres de détention régionaux ne peuvent accueillir que des condamnés dont le quantum de peine est inférieur à sept ans et à condition que leur reliquat de peine après condamnation soit inférieur à cinq ans (art. 717 du code de procédure pénale). Cette règle explique que peu de condamnés affectés en centre de détention régional relèvent de la compétence du garde des sceaux.

De même les maisons d'arrêts non pas été sollicitées, car les propositions de libération conditionnelle relevant de la compétence du Garde des Sceaux qui sont adressées à la chancellerie, pour des condamnés détenus en maison d'arrêt, sont marginales.

Commentaires du tableau :

Le nombre de détenus, affectés en maison centrale et remplissant les conditions légales pour être proposés au bénéfice de la libération conditionnelle, est plus important en centre de détention qu'en maison centrale. Deux raisons expliquent cette situation : d'une part, il y a moins de détenus affectés dans les maisons centrales que dans les centres de détention, d'autre part, les détenus longues peines qui sont affectés en maison centrale sont, pour la plupart, en début de parcours carcéral et ne remplissent pas les conditions légales : période de sûreté en cours et mi-peine non-effectuée.

Pourcentage de détenus proposés :

En 1997, 9 % des détenus remplissant les conditions légales ont été proposés, par les juges de l'application des peines, à la chancellerie.

En 1998, le taux de détenus proposés à la libération conditionnelle compte tenu du nombre de détenus proposables a été de 10 %.

Pourcentage d'admission en libération conditionnelle par décision du garde des sceaux par rapport aux détenus proposables :

En 1997, 2,6 % des détenus qui remplissaient les conditions légales ont été admis à la libération conditionnelle par décision du garde des sceaux.

En 1998 ce taux est de 3 %.

Pourcentage d'admission à la libération conditionnelle par rapport au nombre de dossiers proposés :

En 1997, 29,5 % des détenus des centres de détention et maisons centrales, proposés par les juges de l'application des peines, à la chancellerie ont été admis par le garde des sceaux à la libération conditionnelle.

En 1998, ce taux est identique.

Ces pourcentages d'admission par rapport aux dossiers proposés sont inférieurs au taux national, toute catégorie d'établissement confondus.

II - Données statistiques complémentaires :

Les détenus qui avaient élaboré un projet de libération conditionnelle :

Ces taux ont été calculés à partir de données transmises par les dix maisons centrales et quatorze centres de détention à vocation nationale (un des centres de détention national ne disposait pas des données).

En 1997, 28,7 % des détenus qui remplissaient les conditions légales ont présenté un projet de libération conditionnelle examiné en commission d'application des peines.

En 1998, ce taux est de 29,3 %.

Les détenus qui ont refusé d'être examinés au regard de la libération conditionnelle :

Ces taux ont été calculés à partir de données transmises par dix maisons centrales et douze centres de détention à vocation nationale (trois centres de détention à vocation nationale ne disposaient pas des données, car les détenus, dans ces trois établissements ne sont pas sollicités avant leur passage en commission d'application des peines).

En 1997, 19,8 % des détenus remplissant les conditions légales, ont refusé d'être examinés en libération conditionnelle, avant leur passage en commission d'application des peines.
Pour 1998, le taux est de 21,9 %.

Sources : Direction de l'administration pénitentiaire

ANNEXE V

Statistiques générales relatives aux condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité de 1970 au premier octobre 1999. Tableau relatif aux condamnés à la peine perpétuelle et à la libération conditionnelle en 1999.

Le nombre de condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité et les commutations de peines perpétuelles en peines à temps depuis 1970 :

Années	Nombre de RCP Détenus	Nombre de Condamnations à la RCP prononcées	Nombre de Commutations intervenues dans l'année
1970	263	22	38
1971	255	26	26
1972	242	45	45
1973	223	46	56
1974	200	35	48
1975	227	55	8
1976	236	54	0
1977	262	53	0
1978	305	48	0
1979	353	32	0
1980	379	42	1
1981	398	59	0
1982	421	61	37
1983	423	61	11
1984	431	56	23
1985	447	73	34
1986	418	82	45
1987	408	91	3
1988	443	92	27
1989	434	104	36
1990	440	80	9
1991	489	99	56

Années	Nombre de RCP Détenus	Nombre de Condamnations à la RCP prononcées	Nombre de Commutations intervenues dans l'année
1992	442	86	0
1993	478	69	14
1994	494	58	18
1995	509	34	22
1996	524	35	0
1997	526	17	0
1998	574	21 au 01.11.1998	0
1er octobre 1999	597	chiffre non disponible	1

A noter :

Les Détenus condamnés à la RCP :

De 1970 à 1999, le nombre de détenus condamnés à la RCP a augmenté de plus de 50 %.

Les condamnations à la RCP prononcées :

De 1981 à 1989, le nombre de condamnations à la RCP prononcées double. (1981, abolition de la peine de mort)

A partir de 1995, le nombre de condamnations à la RCP prononcées diminue.

Les commutations :

De 1970 à 1974, le nombre de commutations (213), est supérieur au nombre de condamnations à la RCP prononcées (174) . Conséquence → un nombre constant, voire en baisse, de détenus condamnés à la RCP.

De 1975 à 1981, chute des commutations : 9 en 7 ans.

De 1982 à 1995, à l'exception de 1992, les commutations reprennent chaque année (335 au total ; irrégularité du nombre d'une année sur l'autre , en moyenne 28 par an).

De 1996 à 1999 : 1 commutation.

Sources : Ministère de la justice :

- Statistiques Trimestrielles et Rapports annuels d'activité de l'administration pénitentiaire.
- Statistiques annuelles de la direction générale et de l'équipement.

Les condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité et la libération conditionnelle en 1999.

Propositions examinées par le garde des sceaux en 1999, concernant des condamnés à la peine perpétuelle	Décisions d'admission à la libération conditionnelle	Décisions d'ajournement	Décisions de rejet
39	4	4	31
Propositions examinées par le garde des sceaux, en 1999, concernant des condamnés à la peine perpétuelle commuée en peine à temps (20 ans)	Décisions d'admission à la libération conditionnelle	Décisions d'ajournement	Décisions de rejet
23	9	2	12

Source : Ministère de la Justice , direction de l'administration pénitentiaire.

ANNEXE VI

Statistiques relatives aux placements en chantiers extérieurs accordés aux condamnés en cours d'exécution de peine (hors D.49-1 du Code de procédure pénale) de 1983 à 1997.

Les placements extérieurs de condamnés en cours d'exécution d'une peine privative de liberté (hors D.49-1).

Années	Nombre de placements individuels effectués
1983	1137
1984	1366
1985	1135
1986	1581
1987	2296
1988	2233
1989	2701
1990	2053
1991	2382
1992	2790
1993	2970
1994	3179
1995	2989
1996	2913
1997	2878

Créé par la loi du 17 juillet 1970, l'article 723 du code de procédure pénale définit le placement extérieur comme un régime de détention qui permet à un condamné ou à un groupe de condamnés d'être employés au dehors d'un établissement pénitentiaire à des travaux contrôlés par l'administration.

Le régime juridique de la mesure résulte des articles D118 à D136 du code de procédure pénale.

Deux régimes sont définis selon que le chantier extérieur est soumis ou pas à la surveillance continue du personnel pénitentiaire.

Peuvent être admis en **chantier extérieurs sous la surveillance continue du personnel pénitentiaire**, les condamnés ayant à subir une durée d'incarcération inférieure ou égale à cinq ans, et n'ayant pas été condamnés antérieurement à une peine privative de liberté supérieure à six mois, ou les condamnés remplissant les conditions légales pour être proposés à la libération conditionnelle, ou les détenus remplissant les conditions légales pour être admis au

régime de la semi liberté.

Peuvent être admis au régime **du placement extérieur sans surveillance du personnel pénitentiaire**, les condamnés dont la peine restant à subir n'excède pas un an, ou les condamnés admis à la libération conditionnelle sous la condition d'avoir été soumis à titre probatoire au régime du placement extérieur, ou les condamnés qui remplissent les conditions légales pour être proposés au régime de la libération conditionnelle et dont la peine restant à subir n'excède pas trois ans.

Les détenus peuvent être autorisés soit à travailler à l'extérieur, soit à y suivre un enseignement, un stage, un emploi temporaire en vue de leur insertion sociale, une formation professionnelle ou faire l'objet d'une prise en charge sanitaire.

La décision est de la compétence du juge de l'application des peines, après avis des membres de la commission d'application des peines.

L'article D-49 -1 du code de procédure pénale, résultant d'un décret du 6 août 1985, dispose que préalablement à la mise à exécution d'une condamnation à une peine égale ou inférieure à un an d'emprisonnement, le ministère public peut transmettre au juge de l'application des peines un extrait de la décision, afin que ce dernier détermine les modalités d'exécution de la peine. Le juge de l'application des peines peut décider notamment de faire bénéficier le condamné d'un placement individuel.

Sources : Rapports annuels d'activité de l'administration pénitentiaire , ministère de la justice

ANNEXE VII

Statistiques relatives aux réductions de peine de 1980 à 1997.

Les réductions de peine

La loi du 29 décembre 1972, a créé les **réductions de peine pour bonne conduite**. Le régime de cette mesure permet au juge de l'application des peines d'accorder au maximum **trois mois par an ou sept jours par mois** de réduction de peine aux détenus ayant observé un bon comportement. (Article 721 du code de procédure pénale).

La loi du 11 juillet 1975 a institué les **réductions de peine exceptionnelles de trois mois maximum pour réussite à un examen** (ancien article 721-1 du CPP), et les **réductions de peine supplémentaires de trois mois par an ou sept jours par mois**, aux condamnés présentant des **gages exceptionnels de réadaptation sociale** (ancien article 729-1 du CPP).

Les trois types de réduction de peine étaient cumulables.

Ce régime est toujours en vigueur pour les personnes condamnés avant le 2 octobre 1986.

La loi du 9 septembre 1986, supprime pour l'avenir, les réductions de peine exceptionnelles et les réductions de peine supplémentaires, pour leur substituer un nouveau type de réduction de peine, dite **réduction de peine supplémentaires**, qui peuvent être accordées après un an de détention, aux condamnés qui **manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale**, notamment en passant avec succès un examen scolaire, universitaire ou professionnel traduisant l'acquisition de connaissances nouvelles ou justifiant de progrès réels dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation. Leur quantum est au maximum de deux mois par année ou de quatre jours par mois d'incarcération. Les condamnés en état de récidive légale, ne peuvent bénéficier que de la moitié de ce quantum. (article 721-1 du code de procédure pénale)

Depuis la loi du 17 juin 1998, les personnes condamnés à un suivi socio-judiciaire comprenant une injonction de soins, qui refusent de suivre un traitement pendant leur incarcération, ne sont pas considérés comme manifestant des efforts sérieux de réadaptation sociale.

Les décisions d'octroi ou de retrait de réduction de peine relèvent de la compétence du juge de l'application des peines , après avis des membres de la commission d'application des peines. (Article 722 du code de procédure pénale).

Les réductions de peine pour bonne conduite: article 721 du CPP

Années	Nombre de cas examinés	Nombre de RP accordées	%
1980	47 010	45 077	95,9
1981	46 033	44 417	97
1982	38 928	37 463	96,2
1983	41 928	40 290	96
1984	46 532	44 828	96,3
1985	48 714	46 940	96,3
1986	57 081	54 823	96
1987	68 093	65 510	96,2
1988	66 998	64 598	96,4
1989	63 147	60 952	96,5
1990	127 625	123 472	96,75
1991	51 982	49 246	94,7
1992	donnée non publiée		
1993	donnée non publiée		
1994	donnée non publiée		
1995	donnée non publiée		
1996	78 739	76 043	96,6
1997	80 189	77 038	96,1

Les réductions de peine pour réussite à un examen :ancien article 721-1 du CPP

Années	Nombre de cas examinés	RP accordées	%
1980	2350	2152	91,5
1981	2597	2365	91
1982	2645	2481	93,8
1983	2716	2506	92,3
1984	3269	3041	93
1985	3973	3737	94
1986	3705	3443	92,9
1987	2770	2549	92
1988	1174	1601	93,9
1989	770	709	92
1990	287	261	90,7
1991	127	124	97,6
1992	donnée non publiée		
1993	donnée non publiée		
1994	donnée non publiée		
1995	donnée non publiée		
1996	20	13	65
1997	29	13	44,8

Réductions de peine supplémentaires pour gage exceptionnel de réadaptation sociale :
ancien article 729-1 du CPP
(Chiffres hors Dom Tom)

Années	Nombres de cas examinés	Nombre de RP accordées	%	RP accordées en établissements pour peines	RP accordées en MA et CSL
1980	4273	2886	67,5	2601	285
1981	4344	3208	73,8	2434	774
1982	4488	3584	79,8	3221	363
1983	4902	3962	80,8	3579	383
1984	4961	4066	81,9	3332	734
1985	6190	5157	83,3	3707	1450
1986	4998	4498	89,9	3564	934
1987	2743	2522	91,9	1337	1185
1988	5413	4782	88,3	4422	360
1989	4276	3814	89,2	3298	516
1990	1768	1537	86,9	1304	233
1991	1839	1591	86,5	1461	130
1992	donnée non	publiée			
1993	donnée non	publiée			
1994	donnée non	publiée			
1995	donnée non	publiée			
1996	175	148	84,6	135	13
1997	118	102	86,4	96	6

Réductions de peine supplémentaires, pour gages sérieux de réadaptation sociale :
 article 721-1 du CPP.

Ces réductions de peines sont entrées en vigueur à compter de septembre 1986.

Années	Nombre de cas examinés	Nombres de RP accordées	%	RP accordées en établissements pour peines	RP accordées en MA et CSL
1987	6146	5086	82,7	4365 dont 939 accordées en maison centrale	721
1988	10669	8480	79,5	2982 dont 739 accordées en maison centrale	5498
1989	14812	11545	77,9	6363 dont 1050 accordées en maison centrale	5182
1990	14112	11501	81,5	5484 dont 1097 accordées en maison centrale	6017
1991	18462	15211	83,4	6055 dont 719 accordées en maison centrale	9156
1992	donnée non	publiée			
1993	donnée non	publiée			
1994	donnée non	publiée			
1995	donnée non	publiée			
1996	23897	19791	82,8	14 875 dont 2035 accordées en maison centrale	4916
1997	25795	21501	83,4	15 982 dont 2002 accordées en maison centrale	5519

Sources : Rapports annuels d'activité de l'administration pénitentiaire, ministère de la justice.

ANNEXE VIII

Textes du Code de procédure pénale, relatifs à la libération conditionnelle.

CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

Titre III : De la libération conditionnelle

Article 729

(Loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972 art. 39 Journal Officiel du 30 décembre 1972)

(loi n° 75-624 du 11 juillet 1975 art. 39 Journal Officiel du 13 juillet 1975)

(Loi n° 81-82 du 2 février 1981 art. 69 Journal Officiel du 3 février 1981)

(Loi n°92-1336 du 16 décembre 1992 art. 91 Journal Officiel du 23 décembre 1992 en vigueur le 1er mars 1994)

Les condamnés ayant à subir une ou plusieurs peines privatives de liberté peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle s'ils présentent des gages sérieux de réadaptation sociale.

Sous réserve des dispositions de l'article 132-23 du code pénal, la libération conditionnelle peut être accordée lorsque la durée de la peine accomplie par le condamné est au moins égale à la durée de la peine lui restant à subir. Toutefois, les condamnés en état de récidive aux termes des articles 132-8, 132-9 ou 132-10 du code pénal ne peuvent bénéficier d'une mesure de libération conditionnelle que si la durée de la peine accomplie est au moins égale au double de la durée de la peine restant à subir. Dans les cas prévus au présent alinéa, le temps d'épreuve ne peut excéder quinze années.

Pour les condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité, le temps d'épreuve est de quinze années.

Article 729-1

(Loi n° 86-1021 du 9 septembre 1986 art. 2 Journal Officiel du 10 septembre 1986 en vigueur le 1er octobre 1986)

(Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 art. 92 Journal Officiel du 23 décembre 1992 en vigueur le 1er mars 1994)

Des réductions de temps d'épreuve nécessaire à l'octroi de la libération conditionnelle peuvent être accordées aux condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité dans les formes et les conditions prévues par les articles 721 et 721-1 ; la durée totale de ces réductions ne peut toutefois excéder, par année d'incarcération, vingt jours ou un mois selon que le condamné se trouve ou non en état de récidive légale. Les réductions ne sont, le cas échéant, imputables que sur la partie de la peine excédant la

période de sûreté prévue par l'article 132-23 du code pénal.

Article 729-2

(Loi n° 78-1097 du 22 novembre 1978 art. 7 Journal Officiel du 23 novembre 1978)

(Loi n° 86-1021 du 9 septembre 1986 art. 3 Journal Officiel du 10 septembre 1986 en vigueur le 1er octobre 1986)

(Loi n° 95-125 du 8 février 1995 art. 46 Journal Officiel du 9 février 1995)

Lorsqu'un étranger condamné à une peine privative de liberté est l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire français, de reconduite à la frontière, d'expulsion ou d'extradition, sa libération conditionnelle est subordonnée à la condition que cette mesure soit exécutée. Elle peut être décidée sans son consentement.

Article 730

(Loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972 art. 40 Journal Officiel du 30 décembre 1972 en vigueur le 1er janvier 1973)

(Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 art. 156 Journal Officiel du 5 janvier 1993)

Le droit d'accorder la libération conditionnelle appartient, selon les distinctions ci-après, soit au juge de l'application des peines, soit au ministre de la justice. Lorsque le condamné doit subir une ou plusieurs peines privatives de liberté entraînant une détention dont la durée totale, à compter du jour de l'incarcération, n'excède pas cinq années, la libération conditionnelle est accordée par le juge de l'application des peines après avis de la commission de l'application des peines.

Lorsque le condamné doit subir une ou plusieurs peines privatives de liberté entraînant une détention dont la durée totale, à compter du jour de l'incarcération, excède cinq années, la libération conditionnelle est accordée par le ministre de la justice. La proposition de libération conditionnelle est établie par le juge de l'application des peines, après avis de la commission de l'application des peines. Elle peut être soumise par le ministre de la justice à un comité consultatif de libération conditionnelle. L'avis du préfet du département où le condamné entend fixer sa résidence est recueilli dans tous les cas.

Pour l'application du présent article, la situation de chaque condamné est examinée au moins une fois par an, lorsque les conditions de délai prévues à l'article 729 sont remplies.

Un décret fixe les modalités d'application du présent article.

Article 731

(Loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972 art. 41 Journal Officiel du 30 décembre 1972 en vigueur le 1er janvier 1973)

Le bénéfice de la libération conditionnelle peut être assorti de conditions particulières ainsi que de mesures d'assistance et de contrôle destinées à faciliter et à vérifier le reclassement du libéré.

Ces mesures sont mises en oeuvre par le juge de l'application des peines assisté de l'un des comités prévus à l'article 709-1 (alinéa 4), et, le cas échéant, avec le concours des organismes habilités à cet effet.

Un décret détermine les modalités d'application des mesures visées au présent article, la composition et les attributions des comités de probation et d'assistance aux libérés et les conditions d'habilitation des organismes mentionnés à l'alinéa précédent. Il fixe également les conditions du financement indispensable à l'application de ces mesures et au fonctionnement des comités.

Article 732

(Loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972 art. 42 Journal Officiel du 30 décembre 1972 en vigueur le 1er janvier 1973)

(Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 art. 93 Journal Officiel du 23 décembre 1992 en vigueur le 1er mars 1994)

La décision de libération conditionnelle fixe les modalités d'exécution et les conditions auxquelles l'octroi et le maintien de la liberté est subordonné, ainsi que la nature et la durée des mesures d'assistance et de contrôle. Si elle est prise par le ministre de la justice, celui-ci peut prévoir que l'élargissement s'effectuera au jour fixé par le juge de l'application des peines entre deux dates déterminées.

Cette durée ne peut être inférieure à la durée de la partie de la peine non subie au moment de la libération s'il s'agit d'une peine temporaire ; elle peut la dépasser pour une période maximum d'un an. La durée totale des mesures d'assistance et de contrôle ne peut toutefois excéder dix ans.

Lorsque la peine en cours d'exécution est une peine perpétuelle, la durée des mesures d'assistance et de contrôle est fixée pour une période qui ne peut être inférieure à cinq années, ni supérieure à dix années.

Pendant toute la durée de la libération conditionnelle, les dispositions de la décision peuvent être modifiées, suivant les distinctions de l'article 730, soit après avis des membres du comité de probation et d'assistance aux libérés qui ont pris en charge le condamné, par le juge de l'application des peines

compétent pour mettre en oeuvre cette décision, soit, sur proposition de ce magistrat, et après avis, le cas échéant, du comité consultatif de libération conditionnelle, par le ministre de la justice.

Article 733

(Loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972 art. 43 Journal Officiel du 30 décembre 1972 en vigueur le 1er janvier 1973)

En cas de nouvelle condamnation, d'inconduite notoire, d'infraction aux conditions ou d'inobservation des mesures énoncées dans la décision de mise en liberté conditionnelle, cette décision peut être révoquée, suivant les distinctions de l'article 730, soit, après avis des membres du comité de probation et d'assistance aux libérés qui ont pris en charge le condamné, par le juge de l'application des peines compétent pour sa mise en oeuvre, soit, sur proposition de ce magistrat, et après avis, le cas échéant, du comité consultatif de libération conditionnelle, par le ministre de la justice. Le juge de l'application des peines qui a pris une décision de libération conditionnelle peut rapporter celle-ci lorsqu'elle n'a pas encore reçu exécution.

En cas d'urgence, l'arrestation peut être provisoirement ordonnée par le juge de l'application des peines du lieu où se trouve le libéré, le ministère public entendu et à charge, s'il y a lieu de saisir l'autorité compétence pour révoquer la libération conditionnelle.

Après révocation, le condamné doit subir, selon les dispositions de la décision de révocation, tout ou partie de la durée de la peine qu'il lui restait à subir au moment de sa mise en liberté conditionnelle, cumulativement, s'il y a lieu, avec toute nouvelle peine qu'il aurait encourue ; le temps pendant lequel il a été placé en état d'arrestation provisoire compte toutefois pour l'exécution de sa peine.

Si la révocation n'est pas intervenue avant l'expiration du délai prévu à l'article précédent, la libération est définitive. Dans ce cas, la peine est réputée terminée depuis le jour de la libération conditionnelle.

Article 733-1

(Loi n° 78-1097 du 22 novembre 1978 art. 8 Journal Officiel du 23 novembre 1978)

(Loi n° 86-1021 du 9 septembre 1986 art. 4 Journal Officiel du 10 septembre 1986 en vigueur le 1er octobre 1986)

(Loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 art. 11 Journal Officiel du 20 décembre 1997)

Les décisions prises par le juge de l'application des peines sont des mesures d'administration judiciaire.

1° Les décisions qui concernent l'une des mesures prévues par les articles

720-1, 723, 723-3, 723-7 et 730 peuvent, à la requête du procureur de la République, être déférées devant le tribunal correctionnel qui statue en chambre du conseil après avoir procédé à toutes auditions utiles et entendu en leurs observations, s'ils en ont fait la demande, les conseils du condamné et de la partie civile.

Cette requête est formée dans les vingt-quatre heures qui suivent soit la date de la décision prise en présence du procureur de la République, soit, dans les autres cas, la date de notification au procureur de la République. Elle suspend l'exécution de la décision jusqu'à ce que le tribunal ait statué .

Le juge de l'application des peines ne peut, à peine de nullité , siéger au sein du tribunal saisi de l'une de ses décisions.

L'affaire doit venir devant le tribunal correctionnel à la première audience ou au plus tard dans la huitaine du jour de la requête du procureur de la République, faute de quoi celle-ci est non avenue.

Si le condamné exécute une peine prononcée par une juridiction pour mineurs et s'il n'a pas encore atteint l'âge de la majorité, les attributions du tribunal correctionnel sont exercées par le tribunal pour enfants.

La décision du tribunal correctionnel ou du tribunal pour enfants ne peut faire l'objet, dans les cinq jours , que d'un pourvoi en cassation qui n'est pas suspensif .

2° Les décisions du juge de l'application des peines qui concernent l'une des mesures prévues par les articles 721, 721-1, 723-6, 729-1 et 733 ne peuvent être annulées par le tribunal correctionnel ou le tribunal pour enfants, dans les mêmes formes et conditions, que pour violation de la loi.

CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

(Partie Réglementaire - Décrets simples)

Chapitre Ier : Du comité consultatif de libération conditionnelle

Article D520

(Décret n° 64-735 du 20 juillet 1964 Journal Officiel du 23 juillet 1964)

(Décret n° 65-129 du 19 février 1965 art. 2 Journal Officiel du 24 février 1965)

(Décret n° 72-852 du 12 septembre 1972 art. 1 Journal Officiel du 20 septembre 1972 rectificatif 14 octobre 1972)

(Décret n° 73-281 du 7 mars 1973 art. 1 Journal Officiel du 16 mars 1973 rectificatif 7 avril 1973)

(Décret n° 83-48 du 26 janvier 1983 art. 1 Journal Officiel du 28 janvier 1983)

(Décret n° 85-49 du 15 janvier 1985 art. 1 Journal Officiel du 16 janvier 1985)

(Décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998 art. 186 Journal Officiel du 9 décembre 1998)

Le comité consultatif de libération conditionnelle est composé ainsi qu'il suit:

- 1° Un magistrat hors hiérarchie de l'ordre judiciaire, en activité ou honoraire, président ;
- 2° Un magistrat hors hiérarchie de l'ordre judiciaire, en activité ou honoraire, vice-président ;
- 3° Un inspecteur général de l'administration au ministère de l'intérieur et de la décentralisation, titulaire ou suppléant.
- 4° Le magistrat au ministère de la justice, chef du bureau des grâces et de l'application des peines à la direction des affaires criminelles et des grâces, ou le magistrat le suppléant ;
- 5° Le magistrat au ministère de la justice désigné par le directeur de l'administration pénitentiaire parmi les membres de sa direction ;
- 6° Le chef du bureau chargé, au ministère de l'intérieur et de la décentralisation, des questions pénales et de l'interdiction de séjour, ou le fonctionnaire le suppléant ;
- 7° Un représentant du ministre chargé de la défense ayant voix délibérative pour les seules affaires concernant les militaires condamnés par une des juridictions mentionnées à l'article 697 ou une juridiction des forces armées;
- 8° Un juge de l'application des peines, titulaire ou suppléant ;
- 9° Un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire du corps des personnels de direction des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, titulaire ou suppléant ;
- 10° Un membre du barreau, en activité ou honoraire, titulaire ou suppléant;
- 11° Une personne exerçant des responsabilités dans un organisme ou une association de réinsertion sociale des condamnés, titulaire ou suppléante;
- 12° Une personne s'étant signalée par l'intérêt qu'elle porte aux problèmes des victimes, titulaire ou suppléante.

Article D521

(Décret n° 83-48 du 26 janvier 1983 art. 1 Journal Officiel du 28 janvier 1983)

(Décret n° 85-49 du 15 janvier 1985 art. 2 Journal Officiel du 16 janvier 1985)

Les services du ministère de la justice sont chargés de l'instruction du dossier; à cette fin, ils peuvent procéder ou faire procéder à tous examens, auditions, enquêtes ou autres mesures utiles. Le comité ou son président peuvent effectuer ou prescrire toutes investigations complémentaires.

Un rapport sur les propositions de libération conditionnelle est présenté au comité consultatif par l'un des magistrats qui le composent ou, sur délégation de celui-ci, par un magistrat ou un fonctionnaire du ministère de la justice. A moins qu'il ne soit membre titulaire ou suppléant du comité, le rapporteur a voix consultative seulement pour les affaires qu'il rapporte.

Le comité prend connaissance des observations écrites présentées, le cas échéant, par le condamné ou son avocat.

Article D522

(Décret n° 65-129 du 19 février 1965 art. 3 Journal Officiel du 24 février 1965)

(Décret n° 85-49 du 15 janvier 1985 art. 3 Journal Officiel du 16 janvier 1985)

Un magistrat ou un fonctionnaire de la direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice remplit les fonctions de secrétaire . Il est chargé de la rédaction du procès-verbal de chaque séance qui mentionne les noms et qualités des membres présents ainsi que les avis émis par le comité en ce qui concerne chaque proposition.

Article D523

(Décret n° 85-49 du 15 janvier 1985 art. 4 Journal Officiel du 16 janvier 1985)

Le président, le vice-président, ainsi que les membres visées aux 8° à 12° de l'article D. 520 et leurs suppléants, sont nommés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, pour une période de trois ans renouvelable une fois.

Article D524

(Décret n° 64-735 du 20 juillet 1964 Journal Officiel du 23 juillet 1964)

(Décret n° 65-129 du 19 février 1965 art. 4 Journal Officiel du 24 février 1965)

(Décret n° 85-49 du 15 janvier 1985 art. 5-i et art. 5-II Journal Officiel du 16 janvier 1985)

La date des réunions et délibérations du comité est fixée par le directeur des affaires criminelles et des grâces.

En l'absence du président, les séances sont dirigées par le vice-président.

Au cas d'absence simultanée du président et du vice-président, le président de séance est désigné par ses collègues.

Le comité ne peut valablement statuer que lorsque les membres présents ayant voix délibérative sont au nombre de quatre au moins.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Article D525

(Décret n° 65-129 du 19 février 1965 art. 5 Journal Officiel du 24 février 1965)

(Décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998 art. 186 Journal Officiel du 9 décembre 1998)

Les délibérations du comité sont secrètes. Ses membres ainsi que les personnes qui, à un titre quelconque, participent ou assistent à ses travaux sont tenus au secret professionnel.

Toutes communications du comité avec les bureaux ou avec les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, comme avec tous services ou toutes personnes étrangères à cette administration, ont exclusivement lieu par l'intermédiaire du directeur des affaires criminelles et des grâces, éventuellement avec le concours du directeur de l'administration pénitentiaire, sous l'autorité et d'après les instructions du ministre.

Chapitre II : De l'instruction des propositions de libération conditionnelle

Article D526

(Décret n° 73-281 du 7 mars 1973 art. 1 Journal Officiel du 16 mars 1973 rectificatif 7 avril 1973)

(Décret n° 84-809 du 28 août 1984 art. 1 Journal Officiel du 31 août 1984)

(Décret n° 85-836 du 6 août 1985 art. 1 Journal Officiel du 8 août 1985)

Le cas des condamnés ayant vocation à la libération conditionnelle doit être examiné en temps utile pour que les intéressés puissent éventuellement être admis au bénéfice de la mesure dès qu'ils remplissent les conditions de délai prévues par la loi.

Sauf s'il est envisagé d'assortir le bénéfice de la mesure de l'une des conditions prévues à l'article D. 535 (3° et 4°), cet examen porte essentiellement sur les perspectives de réinsertion du condamné en fonction de sa situation personnelle, familiale et sociale.

Des éléments d'information complémentaires sont, en tant que de besoin, recueillis par l'intermédiaire du comité de probation du lieu où le condamné souhaite établir sa résidence.

Article D527

(Décret n° 64-735 du 20 juillet 1964 Journal Officiel du 23 juillet 1964)

(Décret n° 73-281 du 7 mars 1973 art. 1 Journal Officiel du 16 mars 1973 rectificatif 7 avril 1973)

(Décret n° 86-462 du 14 mars 1986 art. 8 Journal Officiel du 16 mars 1986)

Pour faciliter le contrôle de la situation des condamnés au regard de la libération conditionnelle, un fichier est tenu dans tous les établissements pénitentiaires qui fait apparaître la date de leur libération et la date de l'expiration du délai d'épreuve .

Ce fichier est présenté aux autorités judiciaires et administratives inspectant ces établissements, et spécialement au juge de l'application des peines.

Article D527-1

(Décret n° 85-836 du 6 août 1985 art. 1 et art. 8 Journal Officiel du 8 août 1985)

Dès lors qu'il remplit les conditions prévues par l'article 729, tout condamné peut, même s'il n'est pas sous écrou, être admis au bénéfice de la libération conditionnelle.

Article D528

(Décret n° 64-735 du 20 juillet 1964 Journal Officiel du 23 juillet 1964)

(Décret n° 72-852 du 12 septembre 1972 art. 1 Journal Officiel du 20 septembre 1972 rectificatif 14 octobre 1972)

(Décret n° 73-281 du 7 mars 1973 art. 1 Journal Officiel du 16 mars 1973 rectificatif 7 avril 1973)

(Décret n° 77-1294 du 25 novembre 1977 Journal Officiel du 27 novembre 1977)

(Décret n° 83-48 du 26 janvier 1983 art. 1 Journal Officiel du 28 janvier 1983)

(Décret n° 85-836 du 6 août 1985 art. 1 Journal Officiel du 8 août 1985)

(Décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998 art. 194 Journal Officiel du 9 décembre 1998)

La commission de l'application des peines prévue aux articles D. 116, D. 117-1 et D. 119 est chargée d'émettre un avis destiné à permettre au juge de l'application des peines, selon les distinctions de l'article 730, soit d'accorder la libération conditionnelle à un condamné, soit de proposer ce dernier au bénéfice de la mesure.

Le chef d'établissement doit transmettre les propositions du juge de l'application des peines pour avis au préfet. Ce préfet est celui du département où le condamné doit résider ; toutefois, dans les hypothèses visées à l'article D. 535 (3° et 4°), le préfet consultée est celui du lieu de détention.

Article D529

(Décret n° 73-281 du 7 mars 1973 art. 1 Journal Officiel du 16 mars 1973 rectificatif 7 avril 1973)

L'instruction général détermine les modalités de la procédure d'admission ou de révocation de la libération conditionnelle et d'exécution des décisions prises en cette matière.

Chapitre III : Des mesures et des obligations auxquelles peuvent être soumis les libérés conditionnels

Article D530

(Décret n°73-281 du 7 mars 1973 art. 1 Journal Officiel du 16 mars 1973 rectificatif 7 avril 1973)

(Décret n° 85-836 du 6 août 1985 art. 13 Journal Officiel du 8 août 1985)

(Décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998 art. 175 Journal Officiel du 9 décembre 1998)

Les condamnés admis au bénéfice de la libération conditionnelle peuvent être soumis, en vertu de la décision dont ils font l'objet, aux mesures d'aide et de contrôle prévues à la section I du présent chapitre, destinées à faciliter et à vérifier leur réinsertion.

L'octroi ou le maintien de la liberté conditionnelle peut être subordonnée, en outre, à l'observation des conditions particulière prévues à la section II.

Article D531

(Décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998 art. 176 Journal Officiel du 9 décembre 1998)

Tout condamné, sous réserve de l'application des dispositions de l'article 729-2, a la faculté de refuser son admission à la libération conditionnelle, en sorte que les mesures et les conditions particulières qu'elle comporte à son égard ne peuvent s'appliquer sans son consentement.

Ces mesures et conditions doivent en conséquence être portées à la connaissance de l'intéressé avant l'exécution de la décision qui les prescrit.

Section I : Des mesures d'aide et de contrôle

Article D532

(Décret n° 73-281 du 7 mars 1973 art. 1 Journal Officiel du 16 mars 1973)

rectificatif 7 avril 1973)

(Décret n° 85-836 du 6 août 1985 art. 13 Journal Officiel du 8 août 1985)

(Décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998 art. 177 Journal Officiel du 9 décembre 1998)

(Décret n° 99-276 du 13 avril 1999 art. 30 Journal Officiel du 14 avril 1999)

Les mesures d'aide ont pour objet de susciter et de seconder les efforts du condamné en vue de sa réinsertion sociale, familiale et professionnelle.

Elles sont mises en oeuvre par le service pénitentiaire d'insertion et de probation en liaison et avec la participation, le cas échéant, des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales et de tous organismes publics ou privés.

Article D533

(Décret n° 73-281 du 7 mars 1973 art. 1 Journal Officiel du 16 mars 1973 rectificatif le 7 avril 1973)

(Décret n° 85-836 du 6 août 1985 art. 1 Journal Officiel du 8 août 1985)

(Décret n° 86-462 du 14 mars 1986 art. 9 Journal Officiel du 16 mars 1986)

(Décret n° 99-276 du 13 avril 1999 art. 31 Journal Officiel du 14 avril 1999)

Les mesures de contrôle auxquelles le condamné doit se soumettre sont les suivantes :

- 1° Résider au lieu fixé par la décision de libération ;
- 2° Répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du travailleur social du service pénitentiaire d'insertion et de probation ;
- 3° Recevoir les visites du travailleur social du service pénitentiaire d'insertion et de probation et lui communiquer les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations ;
- 4° Prévenir le travailleur social du service pénitentiaire d'insertion et de probation de ses changements d'emploi et, lorsqu'ils sont de nature à mettre obstacle à l'exécution de ses obligations, obtenir une autorisation préalable du juge de l'application des peines.

Article D534

(Décret n° 72-852 du 12 septembre 1972 art. 1 Journal Officiel du 20 septembre 1972 rectificatif 14 octobre 1972)

(Décret n° 73-281 du 7 mars 1973 art. 1 Journal Officiel du 16 mars 1973 rectificatif 7 avril 1983)

(Décret n° 85-836 du 6 août 1985 art. 1 Journal Officiel du 8 août 1985)

(Décret n° 86-462 du 14 mars 1986 art. 12-5° Journal Officiel du 16 mars 1986)

(Décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998 art. 194 Journal Officiel du 9 décembre 1998)

Le juge de l'application des peines peut autoriser le libéré conditionnel à changer de résidence, après avoir consulté le juge de l'application des peines du ressort dans lequel le condamné envisage de s'installer et, dans l'hypothèse prévue au troisième alinéa de l'article 730, le préfet, si la résidence choisie est située dans un autre département.

Le libéré doit obtenir l'autorisation du juge de l'application des peines préalablement à tout déplacement dont la durée excéderait quinze jours, ainsi que pour tout déplacement à l'étranger .

L'établissement à l'étranger, s'il n'est pas prévu dans la décision de libération conditionnelle, ne peut être autorisé que par une modification de ladite décision dans les conditions fixées au 4ème alinéa de l'article 732.

Section II : Des conditions particulières

Article D535

(Décret n° 73-281 du 7 mars 1973 art. 1 Journal Officiel du 16 mars 1973 rectificatif 7 avril 1973)

(Décret n° 84-809 du 28 août 1984 art. 2 Journal Officiel du 31 août 1984)

(Décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998 art. 178 Journal Officiel du 9 décembre 1998)

(Décret n° 99-276 du 13 avril 1999 art. 32 Journal Officiel du 14 avril 1999)

La décision accordant à un condamné le bénéfice de la libération conditionnelle peut subordonner l'octroi de cette mesure à l'une des conditions suivantes :

- 1° Avoir satisfait à une épreuve de semi-liberté ou de placement à l'extérieur sans surveillance dont les modalités sont déterminées par ladite décision ;
- 2° Remettre tout ou partie de son compte nominatif au service pénitentiaire d'insertion et de probation, à charge pour ledit service de restitution par fractions ;
- 3° S'engager dans les armées de terre, de mer ou de l'air dans les cas où la loi l'autorise, ou rejoindre une formation des forces armées s'il s'agit d'un détenu appartenant à un contingent d'âge présent ou appelé sous les drapeaux, ou s'il s'agit d'un militaire en activité de service ;
- 4° S'il s'agit d'un étranger, être expulsé du territoire national, reconduit à la frontière ou être extradé, ou quitter le territoire national et n'y plus paraître.

Article D536

(Décret n° 64-735 du 20 juillet 1964 Journal Officiel du 23 juillet 1964)

(Décret n° 72-852 du 12 septembre 1972 Journal Officiel du 20 septembre 1972 rectificatif 14 octobre 1972)

(Décret n° 73-281 du 7 juillet 1973 art. 1 Journal Officiel du 16 mars 1973 rectificatif 7 avril 1973)

(Décret n° 85-836 du 6 août 1985 art. 1 Journal Officiel du 8 août 1985)

(Décret n° 86-462 du 14 mars 1986 art. 10 Journal Officiel du 16 mars 1986)

La décision peut, par ailleurs, subordonner l'octroi et le maintien de la liberté conditionnelle à l'observation par le condamné de l'une ou de plusieurs des conditions suivantes :

- 1° S'abstenir de paraître en tous lieux spécialement désignés ;
- 2° Suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;
- 3° Se soumettre à des mesures d'examen, de contrôle, de traitement ou de soins médicaux, même sous le régime de l'hospitalisation ;
- 4° Justifier qu'il contribue aux charges familiales ou acquitte régulièrement les aliments qu'il a été condamné à payer conformément aux décisions judiciaires et aux conventions judiciairement homologuées portant obligation de verser des prestations, subsides ou contributions aux charges du mariage;
- 5° Payer les sommes dues à la victime de l'infraction, ses représentants légaux ou ses ayants droit ou justifier qu'il les acquitte en fonction de ses facultés contributives ;
- 6° Payer les sommes dues au Trésor public à la suite de la condamnation ou justifier qu'il les acquitte en fonction de ses facultés contributives ;
- 7° Ne pas conduire certains véhicules déterminés par les catégories de permis mentionnées au Code de la route et remettre tout permis concerné au greffe du tribunal ;
- 8° Ne pas fréquenter les casinos, maisons de jeux et champs de courses, et ne pas engager de paris, notamment dans les organismes de pari mutuel ;
- 9° Ne pas fréquenter les débits de boissons et s'abstenir de tout excès de boissons alcoolisées ;
- 10° Ne pas fréquenter certains condamnés, notamment les auteurs ou complices de l'infraction ;
- 11° S'abstenir d'entrer en relation avec certaines personnes, notamment la victime de l'infraction, de les recevoir ou de les héberger à son domicile ;
- 12° Ne pas détenir ou porter une arme.

Chapitre VI : Des recours contre les mesures d'administration judiciaire

Article D544-1

(Décret n° 79-534 du 3 juillet 1979 art. 15 Journal Officiel du 5 juillet 1979)

(Décret n° 93-193 du 8 février 1993 art. 1 Journal Officiel du 12 février 1993)

La notification des mesures d'administration judiciaire mentionnées à l'article 733-1 est faite à la diligence du juge de l'application des peines qui adresse au procureur de la République une copie de la décision dès que celle-ci a été prise.

Article D544-2

(Décret n° 79-534 du 3 juillet 1979 art. 15 Journal Officiel du 5 juillet 1979)

(Décret n° 93-193 du 8 février 1993 art. 1 Journal Officiel du 12 février 1993)

Lorsque le procureur de la République a, dans les vingt-quatre heures de la notification, formé le recours prévu à l'article 733-1, il en informe immédiatement le juge de l'application des peines et le chef de l'établissement pénitentiaire ainsi que le condamné. Ce recours est suspensif.

Article D544-3

(Décret n° 79-534 du 3 juillet 1979 art. 15 Journal Officiel du 5 juillet 1979)

(Décret n° 93-193 du 8 février 1993 art. 1 Journal Officiel du 12 février 1993)

En cas de recours, le procureur de la République transmet aussitôt le dossier, au tribunal correctionnel ou au tribunal pour enfants qui doit statuer à la première audience ou au plus tard dans la huitaine du jour de la requête. Passé ce délai, la requête est considéré comme non avenue. Il appartient au procureur de la République d'en informer le juge de l'application des peines et le chef d'établissement pénitentiaire.

Article D544-4

(Décret n° 79-534 du 3 juillet 1979 art. 15 Journal Officiel du 5 juillet 1979)

(Décret n° 93-193 du 8 février 1993 art. 1 Journal Officiel du 12 février 1993)

La décision de la juridiction est notifiée immédiatement au procureur de la République qui en informe le juge de l'application des peines et le chef de l'établissement pénitentiaire ainsi que les parties à l'instance.

Article D544-5

(Décret n° 93-193 du 8 février 1993 art. 1 Journal Officiel du 12 février 1993)

Le procureur de la République, le condamné, son conseil et le conseil de la partie civile peuvent se pourvoir en cassation dans les cinq jours de la décision rendue par le tribunal correctionnel ou le tribunal pour enfants. Ce pourvoi n'est pas suspensif.

ANNEXE IX

Circulaire du ministère de la justice du 25 mars 1993, relative à l'instruction des dossiers de libération conditionnelle relevant de la compétence du garde des sceaux.

MINISTERE DE LA JUSTICE

**Direction des affaires
criminelles et des grâces
Sous-direction de la
Justice Criminelle
Direction de l'administration
pénitentiaire
Sous-direction de l'exécution
des décisions judiciaires**

Paris, le 25 mars 1993

LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE,

à

**Mesdames et Messieurs les PREMIERS
PRÉSIDENTS et PROCUREURS GÉNÉRAUX**

**Mesdames et Messieurs les PRÉSIDENTS
et PROCUREURS de la RÉPUBLIQUE**

**Mesdames et Messieurs les DIRECTEURS
RÉGIONAUX de l'ADMINISTRATION
PÉNITENTIAIRE**

Circulaire n° : *CRIM. 93. 6/E3-25. 03. 93*
NOR. JUS. D. 30013 C

Références : Circulaire n° 53-24 bis du 25.06.1953 modifiée sur la libération conditionnelle et la libération anticipée.

Objet : Instruction des dossiers de libération conditionnelle relevant de la compétence du Garde des Sceaux.

La finalité même de la libération conditionnelle -prévenir la récidive en tenant compte des gages de réinsertion manifestés par les condamnés-, ses modalités le plus souvent fondées sur un projet de sortie par essence temporaire, les conséquences sur la gestion des établissements pénitentiaires, imposent de réduire les délais actuellement constatés pour les prises de décision.

S'agissant des dossiers de libération conditionnelle relevant de la compétence du Garde des Sceaux, les délais actuels sont, pour partie, inhérents à la répartition des attributions entre les autorités locales et la Chancellerie. En ce sens, la récente modification des dispositions de l'article 730 du code de procédure pénale, qui accroît le champ de compétence du juge de l'application des peines en matière de libération conditionnelle, devrait contribuer à accélérer les prises de décision.

./.

Ministère de la Justice - 13 place Vendôme - 75001 PARIS - 44.77.60.60

Pour une autre part, les retards constatés trouvent leur origine dans le fonctionnement de l'administration centrale elle-même, qui s'emploie à y remédier.

La principale difficulté tient toutefois aux modalités d'instruction des dossiers de libération conditionnelle.

En effet, les dossiers qui accompagnent les propositions d'admission à la libération conditionnelle sont encore trop souvent transmis à la Chancellerie sans qu'aient été accomplies toutes les formalités nécessaires, ni réunis tous renseignements utiles. Ainsi, la nécessité d'effectuer des enquêtes complémentaires provoque un allongement anormal des délais d'instruction et rend parfois caducs ou inopérants les projets sur lesquels s'appuient les propositions.

C'est pourquoi, rappelant que l'instruction complète des dossiers de libération conditionnelle doit s'effectuer au niveau local, je vous saurais gré de bien vouloir désormais veiller à l'application des règles suivantes.

I - SAISINE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

11 - le critère de compétence

Aux termes de l'article 730 du code de procédure pénale, modifié par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale, la décision de libération conditionnelle relève soit du Garde des Sceaux, soit du juge de l'application des peines, selon que la durée de la (ou des) peine(s) à subir par un condamné excède ou non cinq ans.

La durée de la peine à prendre en considération n'est pas celle qui a été prononcée mais celle qui doit, à compter de la date d'écrou, être effectivement subie, c'est-à-dire déduction faite des grâces et réductions de peine intervenues à la date de l'examen de la proposition par la commission de l'application des peines.

12 - L'apurement des situations pénales

Les dossiers de libération conditionnelle ne doivent être transmis à la Chancellerie que lorsque la situation pénale du détenu est apurée. Il est ainsi indispensable que le procureur de la République du lieu de détention procède aux vérifications nécessaires à partir d'un bulletin n° 1 récent du casier judiciaire de l'intéressé. Il lui appartient, en effet, de régulariser, s'il y a lieu, la situation pénale (sursis révoqués à faire exécuter, confusion de peines, décompte des écrous extraditionnels...). Pour cela, mes instructions précédentes (cf. circulaire du 4.07.1980 relative à l'exécution des

peines d'emprisonnement) demeurent d'actualité : le chef d'établissement doit communiquer, trois mois avant la réunion de la commission de l'application des peines, une photocopie de la fiche pénale des détenus concernés au magistrat du parquet, membre de la commission, afin de mettre en mesure ce dernier d'opérer les vérifications nécessaires. J'attire votre attention sur le fait que ces vérifications doivent intervenir en temps utile afin que puissent être strictement respectées les dispositions de l'article D.526 du code précité.

Vous voudrez bien joindre désormais à chaque dossier de proposition de libération conditionnelle une situation pénale à jour.

13 - La vérification de la légalité du projet de sortie

Il appartient aux autorités judiciaires locales de vérifier la légalité du projet proposé, au regard notamment de l'interdiction de séjour ou de l'incapacité professionnelle à laquelle peut être astreint le condamné. Il convient de veiller avec une particulière attention au respect des dispositions relatives à l'accès à la fonction publique (cf. la loi n° 83-634 du 13.07.1983 sur le statut de la fonction publique et celle du 26.01.1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, avec le décret n° 88-145 du 15.02.1988 pris pour son application) et à l'exercice des professions commerciales (cf. la loi du 30.08.1947 relative à l'assainissement des professions commerciales et industrielles).

14 - La prise en compte des contraintes par corps

Il importe que soit très exactement précisée la situation du condamné au regard d'une éventuelle contrainte par corps. Celle-ci peut, en effet, constituer un obstacle dirimant à la libération conditionnelle, lorsque sa mise à exécution serait de nature à remettre en cause le projet de sortie. Aussi, s'agissant des contraintes douanières, est-il nécessaire que l'administration centrale sache si une transaction est envisagée ou a déjà été refusée, afin d'en tenir compte dans sa décision. De son côté, la Chancellerie attire l'attention du département ministériel compétent sur les difficultés résultant des pratiques actuelles de ses services.

II - LE CONTENU DES DOSSIERS DE PROPOSITION A LA LIBERATION CONDITIONNELLE

21 - Les pièces judiciaires

Dans la majeure partie des cas, les dossiers de libération conditionnelle sont adressés à l'administration centrale sans être accompagnés des pièces judiciaires nécessaires, à savoir :

* le réquisitoire définitif, un exposé des faits ou l'arrêt de renvoi de la chambre d'accusation pour chaque peine supérieure à un an d'emprisonnement ferme ;

- * les pièces relatives à la personnalité du détenu (expertise psychiatrique, expertise médico-psychologique et enquête de personnalité) ;
- * l'arrêt ou le jugement de condamnation ;
- * la ou les décisions statuant sur les intérêts civils.

Ces pièces doivent être fournies pour toutes les condamnations que le détenu purge, que les peines soient ou non confondues.

Les carences actuellement constatées sont d'autant moins justifiées qu'aux termes de l'article D.78 du code de procédure pénale, ces pièces doivent être transmises à l'établissement pénitentiaire, par le ministère public près la juridiction de condamnation, dans le mois qui suit l'incarcération du détenu ou dans le mois qui suit la date de la décision devenue définitive.

Si ces prescriptions n'ont pas été respectées, il appartient au représentant du parquet siégeant à la commission de l'application des peines de demander les pièces manquantes au(x) parquet(s) concerné(s) afin que les dossiers soient complets lorsque le détenu est dans les délais pour prétendre à une libération conditionnelle. Il convient, pour cela, que le chef d'établissement lui communique la liste des pièces manquantes, selon les mêmes modalités que pour les situations pénales (cf.12).

Désormais, la Chancellerie fera retour des dossiers incomplets aux autorités locales.

22 - Les synthèses socio-éducatives

Les dossiers émanant des établissements pour peine et transmis à la Chancellerie doivent impérativement comporter des synthèses socio-éducatives actualisées de la situation du détenu proposé à la libération conditionnelle.

Ces synthèses doivent porter sur l'ensemble de la vie carcérale du détenu, sans se focaliser sur son seul comportement dans le dernier établissement fréquenté.

Elles doivent comporter tout élément d'appréciation utile sur l'évolution de la personnalité du détenu à travers les activités suivies en détention et les mesures d'individualisation (permissions de sortir, placement en chantier extérieur, semi-liberté...) qui s'inscrivent dans le projet d'exécution de peine. Elles doivent aussi présenter de façon précise le projet de sortie.

En ce qui concerne les dossiers émanant des maisons d'arrêt, ils doivent comporter, dans toute la mesure du possible, un avis circonstancié du service socio-éducatif permettant d'apprécier globalement l'évolution du détenu.

De manière générale, je vous rappelle que les greffes des établissements pénitentiaires doivent veiller à ce que le dossier individuel de chaque détenu, prévu par l'article D.155 du code de procédure pénale, suive l'intéressé lors de ses transferts éventuels.

23 - Les bilans psychologiques, psychiatriques et médicaux

Trop souvent, les examens réalisés pendant le cours de l'information judiciaire ne peuvent être utilement pris en compte en raison de leur ancienneté.

Ainsi, chaque fois que ces expertises ou le comportement postérieur de l'intéressé auront mis en lumière l'existence d'un état de dangerosité, d'un déséquilibre de la personnalité, de traits de personnalité inquiétants (agressivité, perversité...), ou d'un état physique déficient (alcoolisme chronique, toxicomanie...), il sera nécessaire de recueillir des informations sur l'évolution de l'intéressé. Elles prendront la forme, selon la gravité de l'atteinte diagnostiquée à l'origine,

- soit d'une nouvelle expertise ou d'une actualisation de l'expertise précédente, qui sera ordonnée par le juge de l'application des peines, en application des dispositions de l'article D.116-1 du code précité, étant précisé que ces examens sont pris en compte au titre des frais de justice (art.R.92 6° du C.P.P.) ;

- soit d'avis circonstanciés du ou des médecins attachés à l'établissement, à l'occasion de la réunion de la commission de l'application des peines.

Il importe aussi de préciser, dans ces hypothèses, la nature du traitement dont le détenu a pu bénéficier en prison. Souvent, en effet, ce type de renseignements ne figure pas au dossier alors que les expertises initiales préconisaient que le détenu soit tout particulièrement suivi.

24 - Les renseignements relatifs aux victimes

Il est nécessaire de pouvoir disposer de renseignements sur les parties civiles constituées et, d'une manière générale, sur les victimes.

La situation de ces dernières mérite, en effet, d'être davantage prise en compte dans le cadre de l'examen des mesures d'individualisation des peines et de leur exécution.

C'est ainsi qu'il y a lieu, en cas de constitution de partie civile, de joindre à la proposition de libération conditionnelle :

- la (ou les) décision (s) statuant sur les intérêts civils ;

- un état précis des versements effectués à ce titre par le détenu (prélèvements obligatoires prévus par l'article D.325 du code de procédure pénale et, le cas échéant, paiements volontaires). Dans l'hypothèse où aucun versement n'est intervenu, l'administration centrale doit connaître les raisons de cette carence (faible possibilité de travail dans l'établissement, parties civiles non localisées...).

Je vous rappelle une nouvelle fois qu'il appartient au ministère public près la juridiction ayant prononcé la condamnation devenue définitive d'informer sans délai l'établissement dans lequel se trouve incarcéré le détenu de l'existence des parties civiles et du montant de leurs créances.

S'il s'avère que le greffe de l'établissement n'est pas en possession de la décision statuant sur les intérêts civils, le magistrat du parquet siégeant à la commission de l'application des peines, avisé par le directeur comme il est dit ci-dessus, prendra l'attache du parquet du lieu de condamnation afin de recueillir les informations nécessaires. Dans le cas où aucune décision civile n'est intervenue, il conviendra de le préciser dans la proposition de libération conditionnelle.

Toutefois, le prélèvement obligatoire sur le pécule du détenu n'exonère pas ce dernier de ses responsabilités vis-à-vis des parties civiles. Ainsi, dans le cas où il possède des biens propres (bien immobilier, fonds de commerce...), il paraît peu opportun de le proposer à la libération conditionnelle avant qu'il ait indemnisé les parties civiles. Or, une telle situation est moins rare qu'il n'y paraît.

Il est enfin nécessaire que les propositions adressées à l'administration centrale contiennent des précisions sur la domiciliation des victimes et de leurs familles, notamment lorsque le condamné a commis des actes de violence et envisage de retourner sur le lieu des faits. Ces renseignements devront, bien évidemment, être recueillis avec discrétion.

25 - La motivation des avis des membres de la commission de l'application des peines

Les avis des membres de la commission de l'application des peines sont déterminants dans l'examen du dossier. Encore convient-il qu'ils soient motivés, ce qui n'est pas toujours le cas. Il est indispensable que les autorités locales, notamment les juges de l'application des peines, fournissent à l'autorité de décision tous éléments d'appréciation utiles et attirent son attention sur les conditions particulières que devrait, à leur sens, prévoir l'arrêté. Cette motivation apparaît d'autant plus impérative que la Cour de Cassation, par arrêt en date du 19 décembre 1991, a reconnu à la proposition de libération conditionnelle le caractère de décision susceptible de recours au sens de l'article 733-1 du code précité.

III - LES ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DES PREFETS ET DES JUGES DE L'APPLICATION DES PEINES

Il arrive que l'enquête préfectorale fasse double emploi avec celle demandée par le juge de l'application des peines lorsqu'il s'agit de vérifier le projet de sortie. Il arrive aussi que l'enquête préfectorale constate l'anéantissement du projet de sortie, alors même que la Chancellerie a déjà été saisie d'une proposition de libération conditionnelle... Afin d'éviter de telles redondances ou le caractère tardif des informations recueillies, il conviendra dorénavant de respecter les principes suivants qui ont reçu l'aval du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (direction des libertés publiques et des affaires juridiques) lequel en informera directement les préfets (la circulaire du Ministère de l'Intérieur vous sera adressée ultérieurement, pour information).

31 - L'enquête du juge de l'application des peines

Portant essentiellement sur les perspectives de réinsertion, elle doit permettre de vérifier l'exactitude et l'opportunité du projet de sortie. En tant que telle, elle doit nécessairement précéder la proposition du juge de l'application des peines, qui sera ainsi à même de décider en toute connaissance de cause.

Cette enquête sera de préférence confiée au juge de l'application des peines territorialement compétent compte-tenu du lieu de résidence envisagé dans le projet. Ce magistrat, qui aura recours aux services d'enquête de son siège, sera ainsi mis à même d'apprécier et de préparer les modalités de prise en charge, voire d'émettre tout avis utile.

Cette enquête aura également pour objet la vérification de la résidence de la victime (cf. II, 24), si cet élément ne peut être fourni par la comptabilité de l'établissement lorsque les versements des dommages et intérêts ne sont pas effectués au domicile de la partie civile.

32 - L'enquête du préfet

Le préfet du lieu de résidence envisagé, saisi pour avis, doit apprécier si le projet de libération conditionnelle est de nature à troubler l'ordre public. Afin de faciliter sa tâche et d'éviter toute investigation inutile, il convient de lui communiquer le compte-rendu de l'enquête diligentée par le juge de l'application des peines. Il appartiendra ainsi au préfet de décider si un complément d'enquête s'avère ou non nécessaire au regard des éléments d'ordre public.

Désormais, l'avis du préfet devra impérativement intervenir dans le délai maximum de deux mois (cf. ma circulaire de 5.04.1989).

IV - LE CAS PARTICULIER DES DETENUS ETRANGERS

Là encore, le principe à retenir est celui de la transmission de dossiers complets à la Chancellerie, en distinguant deux hypothèses selon les renseignements obtenus, par le juge de l'application des peines, sur la situation administrative de l'étranger :

- Tant qu'un arrêté d'expulsion n'est pas intervenu et en l'absence d'autre mesure d'éloignement, l'instruction du dossier doit se poursuivre dans la perspective d'un projet de sortie en France, à moins que l'intéressé ait fait part de son souhait de quitter le territoire national.

Désormais, seul le préfet du futur lieu de résidence sera saisi pour avis du dossier de libération conditionnelle ; il prendra lui-même l'attache du préfet du lieu de détention qui lui fera savoir s'il envisage de proposer une expulsion.

De manière concomitante, la proposition de libération conditionnelle doit être adressée à la Chancellerie, à qui le préfet fera connaître son avis. Le Ministère de l'Intérieur, quant à lui, avisera directement la Chancellerie de la décision prise en ce qui concerne l'expulsion de l'intéressé, afin de mettre le Garde des Sceaux en mesure de statuer sur la libération conditionnelle.

Je tiens toutefois à souligner que si le détenu est dépourvu de titre de séjour, il n'y a pas lieu de transmettre le dossier à la Chancellerie, aucune libération conditionnelle ne pouvant être envisagée en France avant que la situation de l'étranger soit régularisée.

- Lorsqu'un arrêté d'expulsion est intervenu ou qu'une interdiction du territoire a été prononcée par l'autorité judiciaire, l'examen de la libération conditionnelle ne peut se faire qu'au regard des conditions visées par l'article D.535 (4°) du code précité. Il convient d'assimiler à cette situation celle où le condamné envisage de s'établir à l'étranger. J'insiste sur la nécessité de veiller à ce que le projet de sortie à l'étranger présente un maximum de sérieux, car la libération conditionnelle ne saurait être assimilée à une réduction de peine déguisée, en particulier lorsque le pays d'accueil est proche de la France. Il convient, pour cela, de tenir compte des antécédents judiciaires de l'intéressé afin de ne pas s'exposer au risque de le voir retourner clandestinement en France. Il revient aussi aux services éducatifs de rassembler les éléments relatifs aux liens familiaux du détenu et à ses projets de travail et d'hébergement.

Comme dans le cas précédent, il convient dans le même temps, de solliciter l'avis du préfet du lieu de détention et de saisir la Chancellerie de la proposition.

En cas de décision de libération conditionnelle sous condition d'éloignement, une concertation entre le juge de l'application des peines et le préfet apparaît indispensable afin de coordonner la libération et l'exécution de la mesure d'éloignement. Afin de préparer cette exécution dans les meilleures conditions, le greffe de l'établissement doit s'attacher à transmettre au service des étrangers de la préfecture toutes les pièces intéressant la situation administrative du détenu, notamment celles nécessaires à la délivrance des laissez-passer par les autorités du pays d'accueil, dès que la décision de libération lui est connue.

V - LA MISE A JOUR DU DOSSIER DE LIBERATION CONDITIONNELLE

Toutes les informations relatives aux décisions affectant l'exécution de la peine et survenant après transmission de la proposition de libération conditionnelle - notamment les réductions de peine et leurs retraités, les transferts sur un autre établissement, le placement en semi-liberté ou en chantier extérieur -, doivent être aussitôt portées à la connaissance de l'administration centrale. Cette information est également exigée, de manière générale, pour tous les événements affectant le comportement pénitentiaire du détenu ou rendant sans objet la proposition (décès, évasion, nouvelle poursuite ou nouvelle condamnation, mauvaise conduite..).

Bien entendu, aucune réduction de peine ne doit être accordée au condamné une fois parvenue à l'établissement pénitentiaire la décision d'admission à la libération conditionnelle. Pour le cas où des réductions seraient intervenues entre la date de la signature de l'arrêté et sa réception par l'établissement, la Chancellerie prendra un nouvel arrêté modifiant la date de libération ou rapportant cette dernière si la nouvelle date de fin de peine remet en cause le principe même de la mesure.

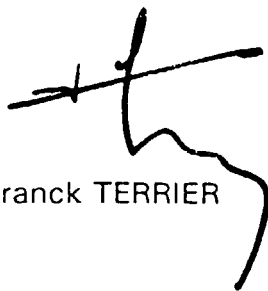
L'information immédiate de l'administration centrale doit être aussi la règle en cours de libération conditionnelle, lorsque le bénéficiaire ne respecte pas ses obligations ou commet une nouvelle infraction. Il appartient au juge de l'application des peines, après avoir vérifié, le cas échéant, que les faits incriminés ont bien été commis pendant la durée de la mesure, d'adresser un rapport à la Chancellerie avec son avis sur une éventuelle révocation. En cas de nouvelles poursuites, la copie du jugement doit être transmise à l'administration centrale sitôt qu'elle est disponible.

De manière générale, je vous rappelle qu'il appartient aux juges de l'application des peines chargés de l'exécution d'une décision de libération conditionnelle prise par le Garde des Sceaux d'adresser, chaque année, à la Chancellerie un rapport, même succinct, rendant compte du déroulement de la mesure (cf. circulaire A.P. n° 84-43 du 09.05.1984).

Je vous saurais gré de porter les présentes instructions à la connaissance des destinataires indiqués ci-dessous, de veiller à leur application et de me faire part de toute difficulté parvenue à votre connaissance.

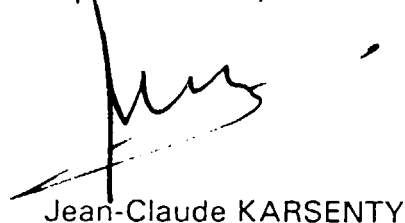
Pour le GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE,

Le directeur des affaires
criminelles et des grâces,



Franck TERRIER

Le directeur de l'administration
pénitentiaire,



Jean-Claude KARSENTY

DESTINATAIRES, POUR ATTRIBUTION

- Mesdames et Messieurs les juges de l'application des peines,
- Mesdames et Messieurs les substituts, membres des commissions de l'application des peines
- Mesdames et Messieurs les directeurs d'établissements pénitentiaires.

DESTINATAIRES POUR INFORMATION

- Mesdames et Messieurs les conseillers à l'application des peines.

ANNEXE X

Circulaire du ministère de l'intérieur du 11 juin 1993, relative à l'avis du préfet sur les dossiers de libération conditionnelle relevant de la compétence du garde des sceaux.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Paris, le

11 JUIN 1993

DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

SOUS-DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DE LA POLICE ADMINISTRATIVE

NOR 11NIT151913101011411e

Le Ministre d'Etat,
Ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire

à

Mesdames et Messieurs les Préfets
Monsieur le préfet de police

OBJET : Avis du préfet sur les dossiers de libération conditionnelle
relevant de la compétence du garde des sceaux.

Le garde des sceaux vient de redéfinir par circulaire les modalités d'instruction des dossiers de libération conditionnelle relevant de sa compétence. Il m'est apparu utile, après vous avoir rappelé les principes gouvernant cette procédure, de vous préciser selon quelles modalités j'entends que vous y participiez.

I - LES PRINCIPES

Le code de procédure pénale prévoit en ses articles 729 à 733-1 que "les condamnés qui présentent des gages sérieux de réadaptation sociale peuvent faire l'objet d'une libération conditionnelle, après avoir accompli la moitié de leur peine", les deux tiers en cas de récidive.

La libération conditionnelle ne s'accorde qu'à un condamné qui montre de véritables possibilités de réinsertion, 20% seulement des condamnés qui remplissent les conditions sont proposés par le juge d'application des peines à l'examen de la chancellerie.

La libération conditionnelle est accordée après avis de la commission locale de l'application des peines :

- soit par le juge de l'application des peines, si la peine à subir est inférieure à cinq ans.

1
- soit par le -garde des sceaux, sur proposition du juge d'application des peines, quand la condamnation est supérieure à cinq ans.

Dans cette deuxième hypothèse l'avis du préfet du département dans lequel le condamné fixera sa résidence est toujours sollicité et le ministre de la justice demande généralement l'avis du comité consultatif de libération conditionnelle.

Cet avis ne lie pas le Garde des Sceaux, seul compétent pour décider.

Le comité de libération conditionnelle est formé de 12 membres :

- cinq magistrats : le président, le vice-président, un représentant de la direction des affaires criminelles et des grâces, un représentant de l'administration pénitentiaire, un juge de l'application des peines.
- deux représentants du ministère de l'intérieur : un inspecteur général de l'administration et un représentant du chef du bureau des questions pénales du ministère de l'intérieur (DLPAJ)
- un représentant du ministère de la défense,
- un membre du corps des personnels de direction des services extérieurs de l'administration pénitentiaire,
- un membre du barreau,
- un représentant d'un organisme de réinsertion sociale des condamnés,
- une personne signalée pour son intérêt pour les problèmes des victimes.

Le comité de libération conditionnelle avant d'émettre un avis entend sur chaque condamné un rapport qui l'informe des faits ayant entraîné la condamnation, de sa personnalité, de son comportement en prison, de son état psychique, en particulier de sa dangerosité, et de son projet de sortie - travail et hébergement - qui doit démontrer la possibilité et la volonté de sa réinsertion sociale.

Le comité a également communication, outre de l'avis du préfet, de celui de la commission locale d'application des peines (présidée par le juge d'application des peines, composée du procureur de la République, du directeur, du sous-directeur, du surveillant-chef et de représentants des services sociaux et sanitaires de la prison).

L'avis du comité se forme par le vote personnel de chacun des membres qui s'exprime en faveur ou non de la libération conditionnelle, ou d'un réexamen ultérieur du cas du condamné.

En cas de rejet par le Garde des sceaux, la situation de l'intéressé est réexaminée par la commission d'application des peines locale un an après la date de sa précédente réunion.

Le comité, s'il est favorable à cette libération anticipée peut assortir son avis au garde des sceaux de certaines conditions particulières. Le garde des sceaux, pourra ainsi imposer des obligations, comme s'astreindre à un suivi thérapeutique, indemniser les parties civiles ou des interdictions telles que se rendre dans les débits de boissons, porter une arme, fréquenter les coauteurs de l'infraction ou la victime.

Les obligations ou interdictions pesant sur le bénéficiaire, comme le respect des obligations générales auxquelles est astreint toute liberté conditionnelle, sont contrôlées par un comité de probation, placé sous l'autorité d'un juge d'application des peines, au minimum jusqu'à la date de fin de peine théorique.

En cas de non respect des mesures ou d'une nouvelle condamnation, la partie de la peine non purgée du fait de la libération conditionnelle doit être exécutée.

Une libération conditionnelle bien préparée est donc préférable pour l'ordre public en cela qu'elle prévient la récidive en organisant et en surveillant la réinsertion, en effet aucune mesure d'accompagnement ne peut être imposée à une personne qui sort de prison en fin de peine.

II - LE ROLE DU PREFET

Votre avis est obligatoire pour toutes les libérations conditionnelles de la compétence du garde des sceaux. Il vous appartient d'apprécier si le projet de sortie est de nature à troubler l'ordre public. En outre s'agissant de détenus étrangers, vous devez vérifier la situation administrative du condamné sur le territoire français et notamment apprécier la nécessité de me saisir, le cas échéant, d'une proposition d'expulsion.

A) L'avis sur le trouble à l'ordre public

Votre avis doit être fondé sur l'appréciation du risque réel pour l'ordre public au moment de la sortie du condamné dans votre département.

Le juge d'application des peines qui, à l'issue d'une commission d'application des peines, décide de proposer au garde des sceaux la libération conditionnelle d'un condamné, transmet l'intégralité du dossier au préfet du lieu de résidence envisagée.

Ce dossier comprend les pièces judiciaires, les synthèses socio-éducatives, les bilans psychologiques, psychiatriques et médicaux, les renseignements relatifs aux victimes, la motivation des avis des membres de la commission et les enquêtes établissant la réalité du projet de réinsertion. J'appelle votre attention sur le fait que désormais ces enquêtes seront diligentées par le juge d'application des peines ou le procureur avant que le dossier ne soit transmis à la chancellerie.

Cependant, vous pourrez décider, le cas échéant, d'une enquête pour apprécier le risque de trouble à l'ordre public local.

Les éléments que vous prendrez en considération pour fonder votre avis sont notamment la personnalité du détenu reflétée par les rapports socio-éducatifs, qui pourra avoir évolué depuis la commission des faits délictueux, la crédibilité du projet de réinsertion dans le lieu envisagé, le contexte local qui peut révéler une sensibilité particulière des habitants à un type de criminalité proche des faits commis par le détenu proposé à une libération conditionnelle.

Si le lieu du projet envisagé est celui où ont été commis les actes délictueux, vous serez particulièrement attentif à la situation et au domicile des victimes, ainsi qu'aux risques d'éventuelles vengeances des victimes ou de leurs alliés.

Votre avis est indispensable à l'appréciation de la situation locale de la résidence envisagée par le projet de libération conditionnelle, il vous appartient donc de le motiver le plus complètement possible afin qu'il puisse être utilement pris en compte.

Vous ferez en sorte de donner votre avis rapidement et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de votre saisine, afin de limiter les délais d'instruction nécessaires à la présentation des projets de libération conditionnelle.

B) La vérification de la situation administrative de l'étranger

La circulaire du garde des sceaux du 25 mars 1993 rappelle qu'aucune mesure de libération conditionnelle ne peut être prononcée à l'égard d'un étranger en situation irrégulière sur le territoire, sous réserve des possibilités de libération sous condition d'éloignement du territoire.

1 Le juge de l'application des peines est donc invité à saisir systématiquement le service des étrangers de la préfecture du lieu de détention.

Il vous appartient en conséquence de procéder à l'examen de la situation administrative de l'intéressé et de la faire connaître sans délai au juge de l'application des peines.

Si l'étranger est titulaire d'un titre de séjour temporaire (carte de séjour ou certificat de résidence d'un an) vous veillerez à vérifier la date de péremption du titre.

Si l'étranger est titulaire d'une carte de résident (ou d'un certificat de résidence de 10 ans pour les algériens), seule une mesure d'expulsion peut être envisagée. Le titre de séjour devra dans un tel cas, être retiré conformément à l'article 5 du décret du 30 juin 1946.

Que l'étranger soit en situation irrégulière ou qu'il soit mis fin à son séjour, vous devez, dans tous les cas, prendre et mettre à exécution à la sortie de prison un arrêté de reconduite à la frontière, s'il n'a pas été pris de mesure d'expulsion.

D'une façon générale, vous procéderez, à cette occasion, à l'examen du dossier au regard d'une éventuelle mesure d'expulsion en application des articles 23 ou 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

C) Dispositions particulières relatives aux étrangers frappés d'une mesure d'éloignement ou susceptibles de l'être

Il convient de faire une distinction entre deux catégories de situations.

a) L'étranger condamné fait déjà l'objet d'une mesure d'éloignement ou ne souhaite pas demeurer en France

La mesure d'éloignement peut être une mesure d'interdiction du territoire, d'expulsion, voire un arrêté de reconduite à la frontière, si l'étranger est en situation irrégulière.

Un projet de libération conditionnelle ne peut être envisagé dans un tel cas qu'au regard des conditions visées par l'article D 535-4° du code de procédure pénale. Cet article dispose que :

"La décision accordant à un condamné le bénéfice de la libération conditionnelle peut subordonner l'octroi de cette mesure à l'une des conditions suivantes :

4° s'il s'agit d'un étranger, être expulsé du territoire national, reconduit

à la frontière ou extradé, ou quitter le territoire national et n'y plus paraître".

Le préfet du lieu de détention peut, en conséquence, émettre un avis favorable à cette libération anticipée, sous réserve que la mesure d'éloignement soit effectivement mise à exécution et que les éléments du dossier laissent penser qu'une réinsertion dans le pays d'origine est possible. La libération conditionnelle ne saurait en effet être une réduction de peine déguisée. Cet avis est directement porté à la connaissance de la chancellerie (1) M. le Garde des Sceaux, Ministère de la Justice - Direction de l'administration Pénitentiaire, Bureau G.A.2 - 247 rue Saint-Honoré, 75042 PARIS Cédex 01.

Je tiens à souligner à cet égard que la circulaire du garde des sceaux crim. 93 n° 6/E3 en date du 25 mars 1993 précise que le greffe de l'établissement pénitentiaire doit s'attacher à vous transmettre tous les documents d'identité et de voyage en possession de l'étranger qui permettront l'exécution de la mesure. Vous ne manquerez pas de vous prévaloir de ces dispositions, lorsque vous devrez exécuter une mesure d'éloignement concernant un étranger incarcéré.

J'appelle votre attention sur la nécessité de vous concerter avec le juge de l'application des peines, pour coordonner la libération et l'exécution de la mesure d'éloignement afin d'éviter le recours à l'article 35 bis.

b) L'étranger ne fait pas l'objet d'une mesure d'éloignement

Un projet de sortie peut en principe être envisagé. Dans ce cas, deux préfets sont susceptibles d'être compétents lorsque le lieu de sortie envisagé n'est pas situé dans le département du lieu de détention.

Or, un certain nombre de difficultés m'ont été signalées, qui résultent d'un manque de coordination entre les procédures de libération conditionnelle d'une part et d'expulsion d'autre part :

- certaines expulsions sont tardives dans la mesure où elles sont prononcées après la mise en oeuvre de la libération conditionnelle. Cela pose un problème au regard de la protection de l'ordre public et rend contestable le recours à la procédure de l'urgence absolue s'il s'agit d'un article 26 ; de même, en cas d'article 26, l'acceptation par la chancellerie du projet de sortie préparé par le détenu peut paraître contredire l'existence d'une nécessité impérieuse pour la sécurité publique. A cet égard, un récent arrêt du conseil d'Etat du 6 janvier 1993 (DJABER) a confirmé l'annulation d'un arrêté d'expulsion en urgence absolue pris quatre mois après une libération conditionnelle ;

- d'autres expulsions sont prononcées juste avant la sortie de prison, alors que la libération conditionnelle a été préparée sur la base d'un projet de réinsertion en France, ce qui a pour effet de rendre sans objet ce projet. A cet égard, il convient également de souligner le manque d'information du ministère de l'intérieur à l'égard des projets de sortie.

Il convient en conséquence de prévoir une bonne articulation tant entre les autorités judiciaires et administratives qu'entre les deux préfets éventuellement compétents, selon la procédure décrite ci-après.

1 - Le préfet du lieu de sortie est saisi par le juge d'application des peines qui lui adresse tout le dossier de libération conditionnelle. Il transmet immédiatement copie de ce dossier au préfet du lieu de détention.

Il appartient au préfet du lieu de détention de faire savoir le plus rapidement possible au préfet du lieu de sortie proposé s'il existe un obstacle à ce projet, c'est-à-dire s'il propose une mesure d'expulsion au ministre de l'intérieur.

J'appelle votre attention sur la nécessité de ne pas bloquer l'examen par l'autorité judiciaire du projet de réinsertion d'un étranger susceptible d'être expulsé, même sur la base de l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, aussi longtemps que cette expulsion n'est pas intervenue.

2 - Le préfet du lieu de détention apprécie l'opportunité de proposer une mesure d'expulsion au vu à la fois des antécédents judiciaires, du comportement de l'intéressé et notamment des chances de réinsertion à partir du projet de sortie.

Si une mesure d'expulsion apparaît nécessaire pour prévenir une menace grave pour l'ordre public (article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) ou pour faire face à une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique (article 26), le préfet du lieu de détention :

- avertit sans délai le préfet du lieu de sortie qui l'indiquera à la chancellerie en même temps que son avis sur le trouble éventuel à l'ordre public local causé par la sortie anticipée. L'avis du préfet sur un projet de libération conditionnelle doit, en effet, intervenir au plus tard 2 mois après la saisine.

- engage la procédure d'expulsion au titre soit de l'article 23, soit de l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 en saisissant le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

La proposition d'expulsion adressée au ministère doit comprendre tout élément d'information pertinent

3 - Le ministère de l'intérieur, après examen du dossier transmis par la préfecture, avise directement le ministère de la justice de la décision prise (article 23) ou envisagée (article 26) afin de permettre l'examen du dossier de l'étranger concerné par la chancellerie.

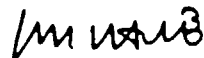
Le ministère de l'intérieur vous transmet parallèlement l'arrêté d'expulsion aux fins de notification. Toutefois, s'il s'agit d'un article 26 et que la date de libération doit intervenir plus de 18 mois plus tard, seule la décision de principe vous est communiquée, la signature et la notification de l'arrêté étant reportées à une date située quelques mois avant l'élargissement de l'intéressé.

En cas d'expulsion, je vous demande, d'une part d'avertir le juge de l'application des peines de l'arrêté d'expulsion intervenu ou de la décision de principe qui a été prise, d'autre part de notifier l'arrêté d'expulsion sans délai à l'intéressé, c'est-à-dire sans attendre le moment de la libération.

Vous voudrez bien appliquer avec attention les présentes instructions qui visent à permettre une meilleure cohérence de l'action administrative et judiciaire ainsi qu'une instruction anticipée et plus complète des dossiers d'expulsion et une intervention des décisions d'expulsion dans des délais acceptables.

Pour le Ministre d'Etat et par délégation

Le Directeur des Libertés Publiques
et des Affaires Juridiques



Jean - Marc SAUVÉ