

AMELIORATION DU CONTROLE EXTERIEUR

DES

ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

Rapport de la Commission

A

Madame le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

Juillet 1999

## **Table des matières**

**Lettre de mission**

**Composition de la Commission**

**Introduction**

**Première partie : Un droit de la prison encore inachevé**

**I - L'émergence d'un droit de la prison**

**§ 1– Un droit structuré**

A – Les fondements du droit de la prison

B – La recherche d'un statut du détenu

C – Les progrès du droit de la prison

**§ 2 – L'influence des normes internationales**

A – Les conventions internationales

B – La Convention européenne des Droits de l'Homme

**§ 3 – Un droit encore à parfaire**

A – Un droit gêné

B – Un droit mal ordonné

C – Un droit déficient

**II - L'insistance des Recommandations internationales**

**§ 1– Les Règles minima des Nations Unies**

A - Règles d'application générale

B - Règles applicables à des catégories de détenus

**§ 2 – Les Recommandations du Conseil de l'Europe**

A - Recommandation n° R (87) 3

B - Recommandation n° R (98) 7

C – Recommandation n° R (99) 22

D - Recommandation n° R (92) 16

**§ 3 – Les Résolutions du Parlement européen**

A - Résolution sur les mauvaises conditions de détention

B - Résolution sur le respect des droits de l'homme

C - Résolution sur les conditions carcérales

**III - La contribution des droits étrangers**

**§ 1 – Le droit de la prison des démocraties européennes**

A – Les sources du droit de la prison

B – Le régime de la détention

**§ 2 – Le droit dans les démocraties nord-américaines : L'exemple canadien**

A – Le régime de la détention

B – Le statut du détenu

**Deuxième partie : L'application du droit dans la prison**

**I - Une application du droit encore insuffisante**

**§ 1– L'amélioration de l'accès au droit**

A – Les recours gracieux et hiérarchiques

B – Les recours contentieux

C - La saisine d'une Autorité indépendante

**§ 2 – Des inspections et contrôles multiples mais imparfaits**

A - Les inspections

B - Les contrôles

**II - L'existence d'un contrôle supranational déjà opérationnel : le C.P.T.**

**§ 1 – L'organisation du contrôle préventif**

A – L'originalité du contrôle

B – L'indépendance et l'impartialité du contrôle

**§ 2 – L'efficacité du contrôle**

A – L'étendue de la compétence

B – L'importance des pouvoirs

**III - Les incitations à l'instauration d'un contrôle effectif des établissements pénitentiaires**

**§ 1 – Les incitations internationales**

A – L'incitation des Nations unies

B – L'incitation du Conseil de l'Europe

C – L'incitation du Parlement européen

**§ 2– Les exemples étrangers**

A – Le contrôle dans les pays européens

B – Le contrôle dans les pays nord-américains

**Troisième partie : Propositions pour une amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires**

**I - Les préalables à un contrôle extérieur**

**§ 1 - La réforme du droit de la prison**

A – Rétablir la hiérarchie des normes

B – Améliorer la qualité des normes

**§ 2 – L'effectivité du droit**

A – Rendre juridictionnelles les décisions du juge de l'application des peines

B – Aménager l'accès du détenu au droit et à la justice

### **§ 3 - Une responsabilisation accrue des directeurs d'établissements**

#### **II - Le contrôle extérieur des prisons**

##### **§ 1 – Les principes généraux d'un contrôle extérieur des prisons**

A – Contenu

B – Organisation

C – Exercice

##### **§ 2 – Les modalités du contrôle extérieur**

A – Le Contrôle Général des Prisons

B – Les Médiateurs des prisons

C – Les Délégués du médiateur des prisons

##### **§ 3 – La mise en cohérence des contrôles**

A – Les contrôles administratifs spéciaux

B – Maintien des contrôles de l'autorité judiciaire

##### **§ 4 – L'application de la déontologie confiée aux organes de contrôle**

##### **§ 5 – Le rôle du Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire**

## LE CONTROLE EXTERIEUR DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

« Comment assurer tant l'instruction et la réponse aux requêtes individuelles des personnes détenues que le contrôle général des conditions de détention et quelle répartition des rôles entre les différentes instances de contrôle ? ».

Cette question principale posée à la Commission par le Garde des Sceaux se fonde sur un constat immédiat de nécessité. Les contrôles actuellement existants ont démontré leur imperfection, alors que du fait de l'augmentation de la population carcérale, passée de 28 000 détenus environ en 1974 à 51 903 aujourd'hui<sup>1</sup>, ils deviennent plus nécessaires en raison de la difficulté croissante de la mission pénitentiaire<sup>2</sup>. L'opacité de tout système clos, comme la prison, ne peut plus perdurer dans un monde à la perpétuelle recherche de plus de transparence<sup>3</sup>. Une succession de crises tend, de ce fait, à faire douter des réponses apportées par l'institution pénitentiaire, faute d'avoir une autorité extérieure, sorte de référent, qui puisse être à l'origine d'une information ressentie comme objective. La volonté de lever « tout soupçon d'arbitraire ou d'injustice dans l'exercice de la violence légitime »<sup>4</sup> est commune à toutes les autorités en charge de la contrainte, l'Administration pénitentiaire comme la force publique. L'environnement international, par le biais des recommandations du Conseil de l'Europe ou du Parlement européen, incite les Etats à créer un contrôle spécifique des prisons. Le contrôle supranational du Comité pour la Prévention de la Torture existe déjà, qui peut exercer dans tout lieu où sont détenues des personnes un contrôle sur les conditions de détention. Une autre forme de contrôle s'impose, le contrôle extérieur.

Mais ce constat immédiat rejoint une autre réflexion sur la peine privative de liberté et, partant, sur la prison. Ce n'est pas un hasard si le Conseil de l'Europe a prévu, dans sa Recommandation n° R (87) 3 du 12 février 1987, portant des « Règles pénitentiaires européennes », l'instauration d'un contrôle par une autorité extérieure à l'Administration pénitentiaire pour visiter régulièrement les détenus, tandis que, plus récemment, le Parlement européen a, par sa Résolution du 17 décembre 1998, préconisé la création d'un organe de contrôle indépendant auquel les détenus puissent s'adresser en cas de violation de leurs droits.

---

<sup>1</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, selon la statistique mensuelle de la population détenue en France, publiée par le ministère de la justice, direction de l'Administration pénitentiaire. Sur ce chiffre, le pourcentage de prévenus était de 39,5%. Le nombre de détenus mineurs s'élevait à 672 (1,3% de l'ensemble de la population carcérale).

<sup>2</sup> La surpopulation carcérale est un phénomène qui paraît commun à tous les Etats européens, au point que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe vient de prendre une recommandation en date du 30 septembre 1999 (V. *infra*, 1<sup>ère</sup> partie, I, § 2, B).

<sup>3</sup> Mme la Garde des Sceaux, ministre de la justice, a exprimé le souhait que « des améliorations substantielles soient apportées aux modalités de contrôle des établissements pénitentiaires », pour « poursuivre l'œuvre du gouvernement qui a engagé de nombreuses réformes pour donner à nos concitoyens plus de droit et de transparence ».

<sup>4</sup> C. FAUGERON, « La dérive pénale », Revue Esprit titrée « Prisons à la dérive » : oct. 1995, p. 142.

A un moment où l'opinion voit dans la prison une solution à tous les problèmes d'insécurité, où la population carcérale ne cesse de croître partout en Europe<sup>5</sup>, témoignant moins d'une augmentation du nombre de prisonniers que d'un allongement des peines<sup>6</sup>, les organisations internationales ont réagi en rappelant les finalités de la peine privative de liberté et ses principes essentiels. Ainsi, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a souligné le « défi majeur » constitué par la surpopulation carcérale et la nécessité de considérer la peine privative de liberté comme « une sanction du dernier recours »<sup>7</sup>. De même, le Parlement européen s'est déclaré « préoccupé par le fait que la détention est encore considérée exclusivement comme une sanction et non pas comme un moyen de réadapter et de réhabiliter le prisonnier en vue de sa réinsertion sociale ultérieure... »<sup>8</sup>.

Ces recommandations ou déclarations ne remettent pas fondamentalement en cause la « réalité de l'enfermement »<sup>9</sup>. Elles affirment seulement que la peine n'a plus une fonction expiatoire<sup>10</sup>, mais répond à la réinsertion sociale<sup>11</sup> que la société attend pour sa sécurité, en conciliant nécessité de punir et volonté de réintégrer socialement. Or pour résoudre le paradoxe qui consiste à réinsérer une personne en la retirant de la société, il n'y a d'autre solution que de « rapprocher autant que possible la vie en prison des conditions de vie à l'extérieur »<sup>12</sup>, la société carcérale de la société civile<sup>13</sup>.

Le traitement du détenu doit donc être conforme aux principes fondamentaux d'un Etat régi par la prééminence du droit et l'objectif primordial de la garantie des droits de l'homme<sup>14</sup>. On ne peut réinsérer une personne privée de liberté qu'en la

---

<sup>5</sup> Sur ce point : V. C. FAUGERON, Avant-propos, p. 1, in « Prisons et politiques pénitentiaires », éd. La documentation française, coll. « Problèmes politiques et sociaux dossiers d'actualité mondiale », n° 755-756, oct. 1995.

<sup>6</sup> O. MONGIN, « Prisons à la dérive », Revue Esprit : oct. 1995, p. 101.

<sup>7</sup> « Le surpeuplement des prisons et la croissance de la population carcérale constituent un défi majeur pour les administrations pénitentiaires et l'ensemble du système de justice pénale sous l'angle tant des droits de l'homme que de la gestion efficace des établissements pénitentiaires ». Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale. V. W. RENTZMANN, « Pierres angulaires d'une philosophie moderne du traitement : normalisation et responsabilité » : Bulletin d'informations pénitentiaires, Strasbourg, Conseil de l'Europe, n° 16, 1992, p. 9.

<sup>8</sup> Par sa Résolution sur le respect des droits de l'homme dans l'Union européenne en date du 17 février 1998.

<sup>9</sup> Selon le mot de Andrew COYLE, in « Le détenu responsable : nouveau regard sur la réinsertion » : The Howard Journal of Criminal Justice, Oxford, vol. 31, n° 1, février 1992, p. 5.

<sup>10</sup> V. sur ce point : R. BADINTER, « La Prison républicaine », 1871-1914. Toutefois, certains membres de la Commission estiment que pour quelques infractions, l'emprisonnement a une vertu expiatoire. V. sur ce point : audition, par la Commission, de Mme EZRATTY, Premier Président Honoraire de la Cour d'appel de Paris qui évoque une « image brouillée et contradictoire » de la prison.

<sup>11</sup> La Commission a estimé que les notions d'insertion et de réinsertion méritaient d'être précisées dans le cadre d'une définition des missions de l'Administration pénitentiaire.

<sup>12</sup> W. RENTZMANN, « Pierres angulaires d'une philosophie moderne du traitement : normalisation et responsabilité », art. préc., p. 9.

<sup>13</sup> C'est ce que certains appellent la « normalisation », sorte de philosophie carcérale implicitement inscrite dans les « Règles pénitentiaires européennes », notamment par les règles 26, 65, 72, 74, 75, 81 et 82. Ce renouveau de la prison contredit Michel Foucault qui, dans son célèbre ouvrage « Surveiller et punir », émettait l'hypothèse que l'humanisation risque d'être un leurre si la volonté d'enfermement l'emporte (M. FOUCAULT, « Surveiller et punir », éd. Gallimard, coll. Tel).

<sup>14</sup> « La punition, la privation de liberté ne peut faire du prisonnier un rebut humain, le prisonnier reste un sujet de droit » (P. THIBAUD, Revue Esprit, numéro consacré à la prison, nov. 1979, introduction). Toute

traitant comme un citoyen. Le contrôle extérieur des prisons s'impose donc, pour s'assurer que sont respectés les droits des détenus et donnés à l'Administration pénitentiaire les moyens d'une telle politique. Ainsi, créé pour prévenir les tortures et mauvais traitements<sup>15</sup>, le Conseil pour la Prévention de la Torture a étendu sa compétence à l'ensemble de la détention. Dans cet environnement international, le contrôle extérieur entre dans les préoccupations de tous les Etats et de nombreuses Organisations Non Gouvernementales<sup>16</sup>.

Au-delà de cette nécessité dictée par la finalité de la peine, la prison oblige à prévoir un contrôle extérieur. Parce qu'elle présente la particularité de prendre en charge intégralement la vie de personnes, condamnées ou prévenues, au sein d'une société fermée, la société carcérale, dans laquelle, plus que partout ailleurs, le citoyen se trouve soumis à l'autorité jusque dans ses moindres gestes quotidiens. Parce qu'étant close et sans transparence<sup>17</sup>, elle ne peut, comme la société civile, bénéficier du regard extérieur permanent du citoyen, des médias, des syndicats ou des associations, que ce contrôle doit substituer<sup>18</sup>.

Souvent dénoncée, cette opacité de l'Administration pénitentiaire a été aggravée par la société qui a rejeté non seulement les détenus<sup>19</sup>, mais l'institution pénitentiaire tout entière, au point que l'on a parlé d'« exclusion pénitentiaire », phénomène « d'exclusion globale, affectant non seulement les bâtiments, mais aussi les hommes qui, derrière les murs y exercent une mission de service public »<sup>20</sup>. Cette exclusion a accentué le repli sur soi dans « des prisons bien fermées »<sup>21</sup>, le « développement autarcique »<sup>22</sup> de l'Administration pénitentiaire dont les agents ont pu, comme les détenus, avoir le sentiment d'être les oubliés de la Nation<sup>23</sup>. Malgré la

---

personne privée de sa liberté doit être « traitée avec humanité et le respect de la dignité inhérente à la personne humaine » (Pacte relatifs aux droits civils et politiques, art. 10).

<sup>15</sup> Créé par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le 26 novembre 1987, que la France a ratifiée par une loi du 30 décembre 1988, publiée par un décret n° 89-283 du 2 mai 1989.

<sup>16</sup> Elles rencontrent le Comité pour la Prévention de la Torture avant chaque visite, leur rôle étant d'ailleurs clairement admis par les instances du Conseil de l'Europe (V. l'intervention de Giuseppe GARNERI, Chef de la Section des droits de l'homme au Conseil de l'Europe, lors du colloque européen sur le contrôle des conditions de détention dans les prisons d'Europe, in « Le contrôle des conditions de détention dans les prisons d'Europe », Actes d'un colloque européen tenu à Marly-le-Roi du 25 au 27 octobre 1996, éd. PRI, ANVP, NACRO, p. 55, p. 19).

<sup>17</sup> Sur ce point : V. les auditions, par la Commission, de M. Pierre TRUCHE, Premier Président Honoraire de la Cour de cassation, Président de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme

<sup>18</sup> Sur ce point : V. les auditions, par la Commission, de M. Jean-Pierre DINTILHAC, Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Paris.

<sup>19</sup> Sur l'indifférence de l'opinion publique à la condition carcérale : V. Rapport sur les conditions carcérales dans l'Union européenne, établi par Pierre PRADIER, Parlement européen, 22 oct. 1998, p. 15 et 16. Philippe COMBESSIS évoque « la prison hors-jeu » (in « Prisons des villes et des campagnes », Les Editions de l'Atelier, Champs pénitentiaires, 1996, p. 34).

<sup>20</sup> M. DARMON, « L'exclusion pénitentiaire » : Rev. droit social, nov. 1974, p. 140. Quant à Philippe COMBESSIS, il évoque le « stigmatisme prison » qui, « depuis les autorités dirigeant l'Etat jusqu'aux simples riverains, met à l'écart les prisons et ceux qui y travaillent, y interviennent ou s'y rendent » (In, « Prisons des villes et des campagnes », op. cit., p. 14), ajoutant que « les choix des sites (de prison) sont autant de relégations d'Etat vers des lieux socialement désqualifiés » (ibid., p. 91).

<sup>21</sup> Ph. COMBESSIS, « Prisons des villes et des campagnes », op. cit., p. 77.

<sup>22</sup> Selon le mot du Garde des Sceaux de l'époque, M. TAITTINGER, lors d'une allocution prononcée devant le Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire.

<sup>23</sup> Les « exilés » dans l'enceinte de leur établissement, selon le propos de Hubert BONALDI, alors secrétaire général de la Fédération Justice « Force Ouvrière » et sous-directeur de La Santé écrivant dans le

politique de décroisement et d'ouverture sur l'extérieur conduite par l'Administration pénitentiaire à partir des années soixante-quinze<sup>24</sup>, le rapport d'une précédente Commission a, près de quinze ans plus tard, proposé « l'augmentation des liens entre les prisons et l'extérieur qui limite l'ostracisme dont les détenus et les agents pénitentiaires sont l'objet »<sup>25</sup>.

Cette exclusion rend également nécessaire un contrôle extérieur qui permette une entrée de la société civile dans les établissements pénitentiaires pour combler ce fossé profond qui sépare l'opinion publique des prisons qui « n'apparaissent dans l'actualité qu'au travers d'incidents, de mouvements sociaux, d'évasions ou de mutineries »<sup>26</sup>, et montrer qu'elles font partie de la société. Certains pays, tels les Pays-Bas ou l'Angleterre, ont d'ailleurs prévu un dispositif de contrôle qui intègre l'entrée de citoyens dans les établissements pénitentiaires, vécus comme une garantie aussi bien par les détenus que par les agents de l'Administration.

Un contrôle extérieur n'est pas établi « contre », contre l'institution pénitentiaire, mais « pour », pour l'instauration de prisons dignes d'une démocratie. Tous les intérêts convergent en ce sens. Intérêt des détenus et de leurs familles, qui pourront rencontrer des personnes extérieures utiles à leurs interrogations ou à leurs démarches, et espérer de cet œil extérieur l'amélioration de leur condition matérielle. Intérêt des personnels de l'Administration pénitentiaire qui doivent bénéficier de ce regard extérieur pour leur éviter l'ostracisme actuel, leur assurer un ordre interne plus harmonieux utile à leur mission et faire connaître les difficultés de celle-ci, alors que l'opacité source de soupçon<sup>27</sup> et le repli sur soi actuel ne peuvent que les maintenir dans la condition actuelle qu'ils dénoncent. Intérêt de l'Administration pénitentiaire elle-même, parce qu'elle pourra retirer de la transparence un débat public sur ses moyens pour « mieux prendre en compte les droits des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire »<sup>28</sup>. Intérêt de la population, enfin, qui doit se préoccuper du fonctionnement des prisons afin de s'assurer de l'efficacité qu'elles offrent pour sa sécurité.

Après des années d'indifférence qui n'ont pas incité aux programmes de rénovation et de construction qui s'imposaient, la population découvre aujourd'hui que les prisons sont dans un certain état de délabrement, dont des ouvrages<sup>29</sup> ou

---

journal « Le Monde » du 1<sup>er</sup> août 1974 : « Les pouvoirs publics concèdent aux prisonniers comme à leurs gardiens... un statut d'immigrés au sein de la Nation ».

<sup>24</sup> V. J.- Ch. FROMENT, « La République des surveillants de prison » (1958-1998), éd. L.G.D.J., coll. Droit et société, 1998, p. 356 s.

<sup>25</sup> Rapport au Premier Ministre et au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur « La modernisation du service public pénitentiaire », qu'a présenté la Commission présidée par Gilbert BONNEMAISON, février 1989, p. 5. En dix ans, « le nombre d'entrées des intervenants en formation générale et professionnelle a été multiplié par huit, celui des intervenants culturels par trois, celui des intervenants « sport et loisirs » par six et celui des intervenants « lutte contre la toxicomanie et l'alcoolisme » par soixante » (Ibid., p. 69).

<sup>26</sup> P. PEDRON, « Administration pénitentiaire : les limites d'une révolution » : Rev. Pén et Dr. Pénit. 1994, p. 41.

<sup>27</sup> De nombreux témoignages révèlent qu'ils ne supportent plus ce soupçon.

<sup>28</sup> Allocution de Mme la Ministre de la Justice lors de l'installation de cette Commission.

<sup>29</sup> V. notamment : M. NIAUSSAT, « Prisons de la honte », éd. Desclée de Brouwer, 1998 ; V. VASSEUR, « Médecin-chef à la prison de la Santé », Le cherche midi éditeur, 2000 ; Ph. THIBAUT, « Le défi des prisons privées », éd. Albin Michel, 1995.



des articles de presse<sup>30</sup> se font l'écho. Le Parlement souligne que la plupart des cent quatre-vingt-sept établissements pénitentiaires<sup>31</sup> « restent vétustes, dégradés et fonctionnellement inadaptés », tout en se félicitant de « la prochaine fermeture d'un établissement de La Réunion qui constitue une honte pour la République »<sup>32</sup>. Dans le même temps, une proposition de résolution fait état de l'insalubrité et de la vétusté de locaux pénitentiaires, de « l'absence de fonctionnalité de ces locaux qui entretient des conditions d'hébergement extrêmement difficiles pour les détenus, ...et partant contribue à l'augmentation de la délinquance... »<sup>33</sup>.

Connu de tous, cet état de nos prisons, qu'il n'entraîne pas dans notre mission d'évaluer, constitue un obstacle majeur à la conduite d'une politique conforme à l'intérêt général et au bon fonctionnement des établissements pénitentiaires. Parce qu'il ne permet pas des conditions sereines de vie et de travail, ni un traitement pénitentiaire utile à la société. Parce qu'il entretient le désordre et un climat de violence à l'intérieur des prisons<sup>34</sup>, qualifiées de « lieu d'un malaise »<sup>35</sup>, la prison imposant des contraintes vécues par les détenus comme autant de souffrances. Parce qu'il est source de crises régulières, dues à des révélations soudaines de personnes qui ne supportent plus cette forme d'exclusion. Parce qu'enfin, il est une évidente entrave à l'instauration d'un véritable Etat de droit dans les établissements pénitentiaires. Une telle situation matérielle justifierait, à elle seule, un contrôle extérieur qui eut été de nature à l'éviter. Car de l'introduction d'un regard extérieur dans les prisons, peut s'ensuivre un débat permanent, sur la qualité du service en fonction des moyens, comme sur le respect du droit et les atteintes à ce droit, sur la dignité et sur la sécurité en prison<sup>36</sup>, au lieu de l'actuelle succession des crises secouant l'opinion publique.

Cependant, un contrôle utile suppose l'existence un corps de normes, un cadre de référence<sup>37</sup>, correspondant à un Etat de droit dans lequel est assurée la prééminence du droit, qui exige un contrôle efficace de toute immixtion des autorités dans les droits d'un individu, une protection adéquate de celui-ci contre l'arbitraire, et la garantie d'un procès équitable<sup>38</sup>.

---

<sup>30</sup> V. récemment : les journaux « Libération », 27 oct. 1999 ; « Le Monde », 14 janv. 2000 ; Le Figaro, 19 janv. 2000 ; « Le Nouvel Observateur », 20-26 janv. 2000.

<sup>31</sup> Dont 119 maisons d'arrêt, 55 établissements pour peines, 12 centres de semi-liberté et un hôpital national pénitentiaire de Fresnes.

<sup>32</sup> Avis présenté par André GERIN, Député, au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale sur le projet de finances pour l'an 2000, tome IV, Justice, Service pénitentiaire et Protection judiciaire de la Jeunesse, document AN, n° 1865, p. 25.

<sup>33</sup> Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du service public pénitentiaire dans le département de La Réunion, document Assemblée Nationale, n° 1841, p. 2.

<sup>34</sup> « L'institution pénitentiaire génère elle-même une violence multiforme qu'elle se propose justement de combattre » (Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du service public pénitentiaire dans le département de La Réunion, préc., p. 2).

<sup>35</sup> V. sur ce point : l'audition, par la Commission, de M. Roger ERRERA, Conseiller d'Etat (document joint en annexe, p. 8).

<sup>36</sup> En ce sens : V. l'allocution de Mme la Ministre de la Justice lors de l'installation de cette Commission.

<sup>37</sup> La Commission estime toutefois que la mise en œuvre d'un contrôle extérieur ne saurait être subordonnée à la réalisation préalable d'une réforme du droit de la prison.

<sup>38</sup> V. « La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article », sous la direction de L.-E. PETTITI, E. DECAUX et P.-H. IMBERT, éd. Economica, 1995, p. 56.

Une réflexion sur l'instauration d'un contrôle dans les prisons implique donc un inventaire du droit applicable dans ces lieux, particulièrement pour une institution telle que l'Administration pénitentiaire dans laquelle le droit occupe une place déterminante parce qu'elle met en œuvre la contrainte étatique.

Le droit de la prison a connu des progrès considérables, à la suite des crises du début des années soixante-dix<sup>39</sup>. Les détenus ont obtenu progressivement des droits de plus en plus nombreux en matière civile, politique, culturelle, sociale..., au point que l'on a évoqué une « condition juridique du détenu »<sup>40</sup>. On a commencé à considérer que simplement privés de leur liberté de mouvement, ils devaient disposer de leurs autres droits, et ne plus être traités comme des subordonnés<sup>41</sup>, ce qu'impliquaient la réinsertion sociale et l'humanisation des prisons, sources d'un ordre interne apaisé<sup>42</sup>. D'importantes réformes ont été entreprises, telles celles du régime disciplinaire des détenus, de la protection sociale de ceux-ci ou de leur droit aux soins, auxquelles les instruments internationaux n'étaient pas étrangers.

Tous les Etats ont été, en effet, incités à réviser leur législation pénitentiaire en ce qui concerne les conditions générales de détention ainsi que les statuts du détenu et des personnels, tant par les « Règles minima » des Nations Unies que par les recommandations du Conseil de l'Europe, dont les « Règles pénitentiaires », ou du Parlement européen. Les principes essentiels de respect de la dignité humaine, d'impartialité, de publicité de la norme applicable y ont été réaffirmés, tandis que les organes de la Convention européenne des droits de l'homme ont considéré que le droit commun devait s'appliquer dans les établissements pénitentiaires.

L'analyse juridique, confortée par de nombreux témoignages et écrits doctrinaux<sup>43</sup>, nous montre cependant que le droit de la prison, qui régit tous les aspects de la société carcérale, souffre de la double indétermination juridique, peut-être entretenue par l'exclusion, du lieu où il s'applique et du statut de la personne privée de liberté. Ce droit n'est parvenu ni à affirmer que le détenu doit être un citoyen, titulaire de tous ses droits autres que la liberté d'aller et de venir, sous réserve des indispensables adaptations et du respect d'une égalité minimale<sup>44</sup>, ni à admettre que la prison doit être considérée comme un lieu où s'applique le droit commun et non comme une exterritorialité.

Faute d'avoir fait ces choix, le droit de la prison révèle certaines carences. Ainsi, il comprend essentiellement des règlements et un droit subordonné, composé

---

<sup>39</sup> V. sur ce point : J. FAVARD, « Des prisons », éd. Gallimard, coll. « Au vif du sujet », 1987, p. 20 s.

<sup>40</sup> Colloque tenu en avril 1992, qui a donné lieu à la publication d'un ouvrage : « La condition juridique du détenu », sous la direction de Jean PRADEL, Travaux de l'institut de sciences criminelles de Poitiers, volume XIII, éd. Cujas, 1993.

<sup>41</sup> Le Président de la République avait, le 25 juillet 1974, déclaré que « La peine, c'est la détention, et donc, ce n'est pas plus que la détention ».

<sup>42</sup> V. J. FAVARD, « Les prisons », éd. Flammarion, coll. Dominos, 1998, p. 86.

<sup>43</sup> La doctrine est de plus en plus intéressée, depuis une dizaine d'années, par la question pénitentiaire qu'elle délaissait autrefois. Ainsi peut-on observer l'éclosion d'articles sur ce sujet dans toutes les revues juridiques et même, plus récemment, la soutenance de thèses : V. M. HERZOG-EVANS, « La gestion du comportement du détenu, Essai de droit pénitentiaire », éd. L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1998 ; E. PECHILLON, « Sécurité et droit du service public pénitentiaire », LGDJ, 1998.

<sup>44</sup> Une telle affirmation pose, en effet, la question de l'égalité des détenus à l'intérieur de la prison. Certains membres de la Commission ont insisté sur la nécessité de donner aux détenus cette égalité minimale, certains autres estimant que ceux-ci doivent être traités comme des usagers d'un service public.

de circulaires, mais aussi de règlements intérieurs variables entre les établissements, alors que la reconnaissance au détenu d'un statut de citoyen aurait commandé une intervention législative pour régir ses rapports à l'Administration. De même, ses normes ne présentent pas les qualités d'accessibilité, de lisibilité et de prévisibilité exigées par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme, provoquant le flou et l'indécision, pour les détenus comme pour les personnels. Enfin, son ordonnancement laisse le citoyen perplexe devant un tel maquis juridique difficile à pénétrer. Il n'est donc pas parvenu à une maturité suffisante pour supporter un contrôle extérieur efficace et utile à ceux qui vivent et travaillent dans les établissements pénitentiaires.

En prison comme ailleurs, les droits doivent être « concrets et effectifs ». Or les nombreux constats ou auditions ont montré que du fait de leur isolement et de la diversité des cultures, les détenus n'ont pas un égal accès au droit, identique à tout citoyen, ne pouvant trouver une personne indépendante pour obtenir une réponse à leurs questions ou une solution à leur litige. Leur accès au juge s'avère également limité puisque sont insusceptibles de recours les décisions de l'Administration qualifiées de « mesures d'ordre intérieur »<sup>45</sup> et, jusqu'à ce jour, celles du juge de l'application des peines considérées comme des mesures d'administration judiciaire. Quant aux contrôles et inspections, ils ont, de l'avis général, montré leur imperfection<sup>46</sup>, du fait qu'ils ont un contenu parfois imprécis et que la prison est considérée comme un lieu spécifique. Il reste que, la presse s'en est fait largement l'écho, des fautes professionnelles graves ont pu perdurer pendant des mois dans l'établissement pénitentiaire de Beauvais, sans qu'aucune des autorités concernées n'ait perçu le moindre indice susceptible de déclencher la réaction judiciaire ou administrative qui aurait dû y mettre fin. L'application du droit dans la prison demeure donc perfectible.

Le contrôle extérieur peut aider à cette bonne application des règles que garantit un Etat de droit, participer à l'instauration d'un ordre interne plus harmonieux. Il peut permettre de vérifier la mise en œuvre dans les établissements pénitentiaires des conditions générales de détention et du statut des détenus, de participer à la solution des litiges qui peuvent y naître entre les détenus et l'Administration par un rapprochement des points de vue utile à l'apaisement des tensions, et d'apporter, par la présence d'un regard extérieur, la transparence utile à une société close pour briser l'exclusion préjudiciable à tous. En confiant à des personnes différentes ces trois fonctions de vérification, de médiation et d'observation, constitutives d'un contrôle extérieur, on multiplie les visites dans les prisons, banalise les lieux, tout en renforçant l'indépendance et l'objectivité de chacune de ces personnes auprès des détenus comme des personnels, celui qui exerce la mission de vérification n'étant jamais chargé du règlement des conflits personnels, tandis que celui qui observe n'occupe aucune des deux autres fonctions.

---

<sup>45</sup> En dehors de l'avancée significative constituée par l'arrêt MARIE (CE, 17 févr. 1995) qui, abandonnant pour la première fois la notion de « mesure d'ordre intérieur », a admis qu'une sanction disciplinaire était susceptible de recours.

<sup>46</sup> Le Garde des Sceaux indiquait, devant le Conseil Supérieur de l'Administration pénitentiaire, lors de la séance du 8 juillet 1999, que les mécanismes de contrôle existants sont insuffisants au regard des réalités pénitentiaires.

Toutefois, un contrôle extérieur, aussi perfectionné soit-il, ne peut pallier les carences du droit, ni celles de son application. Instaurer un contrôle suppose un appareil normatif de qualité qui en constitue l'indispensable cadre de référence. C'est pourquoi confrontés à un droit de la prison encore inachevé (1<sup>ère</sup> partie), dont l'application est perfectible (2<sup>ème</sup> partie), nous formulerons des propositions pour une amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires (3<sup>ème</sup> partie).

## Première partie

### UN DROIT DE LA PRISON ENCORE INACHEVE

L'instauration d'un contrôle suppose l'existence d'un droit cohérent applicable dont il a précisé pour fonction d'assurer la mise en œuvre. Le contrôle extérieur des prisons impose donc une définition du droit en vigueur dans les établissements pénitentiaires qui constituent son champ d'application.

Ce droit applicable dans les prisons a finalement pour objet global de régir la « société carcérale », laquelle appelle une structuration quasi complète des rapports sociaux qui y prennent place, à l'instar de la société civile, « libre », en procédant aux adaptations que commande sa spécificité, laquelle imprime à ce droit une autonomie, revendiquée par la doctrine. C'est ce droit que, à raison de cet objet, nous dénommerons « droit de la prison », de préférence à l'appellation, volontiers employée depuis quelques années, de « droit pénitentiaire » dont le champ d'application apparaît beaucoup trop large pour être utile à l'observation qui est la nôtre<sup>47</sup>.

Ce droit de la prison a évidemment ses propres finalités. Sa fin globale vise à la réinsertion sociale des détenus, pour assurer la sécurité des personnes. Une autre finalité peut être évoquée pour une partie des détenus, placés en détention provisoire, qui consiste dans le maintien à disposition de la justice. Elle est une exception au principe de la liberté, dont le caractère restrictif devrait être encore réaffirmé.

Cette finalité de la réinsertion sociale doit normalement trouver une traduction dans le droit régissant la société carcérale. En effet, admettre que la peine d'emprisonnement a pour finalité la réintégration, dans la société, d'une personne condamnée induit une autre logique juridique, celle d'un détenu qui, à l'exception de la liberté d'aller et de venir, conserve tous les droits puisés dans sa qualité de citoyen, qu'il n'a pas perdue du fait de sa condamnation, mais aussi celle d'un lieu, la prison qui, faisant partie du territoire de la République, doit être régi selon le droit commun, y compris dans les adaptations qu'exige la privation de liberté. Pour une raison évidente, la finalité, plus simple, de la détention provisoire conduit à adopter cette même logique.

Cependant, l'institution pénitentiaire a pour fonction primordiale d'assurer la garde des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, d'empêcher toute évasion. La libéralisation inférée par la réinsertion fait donc surgir une contradiction entre ordre et insertion.

---

<sup>47</sup> La doctrine qualifie à tort, en effet, de droit pénitentiaire un droit qui comprend non seulement le droit applicable à la prison, que désigne son vocable, mais encore le droit destiné à l'ensemble des peines, y compris celui qui trouve application en milieu ouvert : V. S. PLAWSKI, « Droit pénitentiaire », Publ. Univ. Lille II, 1977.

Aussi ce droit de la prison s'est-il inscrit dans une lente et prudente évolution, parfois marquée d'améliorations progressives ou d'accélération brusques dues à des crises graves. Il est vrai que l'environnement juridique international, constitué par les Recommandations des Nations Unies et, plus encore, de l'Europe, s'est voulu insistant pour imprimer définitivement aux droits de la prison du monde entier un contenu qui soit conforme à celui que doit connaître tout Etat de droit d'une société démocratique. Il est non moins certain que, dans ce contexte, plusieurs pays ont entrepris des réformes significatives, freinées par des difficultés analogues, qui peuvent être, pour nous, des exemples ou des incitations à poursuivre l'œuvre entreprise. C'est dire qu'en France, le droit de la prison en est à l'état d'émergence (I), malgré d'incontestables progrès survenus dans un environnement juridique international incitatif (II), que connaissent d'autres Etats dont les droits peuvent être une utile référence (III).

## I

### L'émergence d'un droit de la prison

« Pendant longtemps, les peines ont consisté dans des châtiments corporels et le condamné n'était pas considéré comme un être humain à part entière »<sup>48</sup>, avant que l'Assemblée constituante n'instaure la privation de liberté comme sanction, sans la réglementer. De fait, pendant longtemps, ce droit de la prison n'a pas eu d'existence. Confiée au ministère de l'intérieur jusqu'en 1911 avant que le ministère de la justice ne prenne le relais, l'exécution de la peine privative de liberté résultait de circulaires, puisqu'il ne s'agissait alors que de régir la situation d'un détenu hiérarchiquement subordonné à l'Administration.

L'humanisation du traitement des personnes détenues, fruit de la réforme pénitentiaire de 1945, aurait dû aboutir à un véritable droit de la prison qui prenne en compte la volonté de réinsertion sociale pour en produire toutes les implications juridiques. Ce ne fut pas le cas ; et le Code de procédure pénale n'a pas davantage entrepris une telle œuvre, qui s'est contenté dans son livre V, consacré aux procédures d'exécution, de réglementer l'exécution des sanctions pénales (art. 707 à 713-8), la détention provisoire (art. 714 à 716) ou l'incarcération constitutive d'une peine privative de liberté (art. 716-1 à 728-1), sans s'essayer à l'élaboration d'un statut du détenu ou même, plus simplement, de règles générales de détention.

En réalité, ce droit de la prison n'a commencé à faire son apparition que depuis une trentaine d'années, lorsque s'est fait jour la volonté d'humaniser les prisons. Dans ce contexte, des crises ont éclaté dans divers établissements pénitentiaires, notamment au début des années soixante-dix, qui ont abouti à des améliorations de la condition des détenus, imprimant au droit de la prison de brusques à-coups, répondant souvent à des demandes immédiates, sans réflexion ni logique clairement exprimées. L'environnement juridique international a apporté sa contribution à l'évolution du droit de la prison, en incitant les pays à réagir devant un état des prisons ressenti comme insupportable aux démocraties. La Cour européenne des droits de l'homme, enfin, a incontestablement joué un rôle en

---

<sup>48</sup> B. BOULOC, « Pénologie - Exécution des sanctions – Adultes et mineurs », Dalloz, 2<sup>ème</sup> éd., 1998.

considérant que les droits que garantissait la Convention trouvaient aussi application dans les prisons.

Bien que déjà structuré (§ 1) et stimulé par les instruments internationaux (§ 2), ce droit n'a cependant pas encore atteint une maturité suffisante (§ 3).

## § 1– Un droit structuré

Le droit de la prison révèle une certaine homogénéité de ses normes. Mais se pose néanmoins la question de son autonomie. Les juristes qualifient d'autonome un droit constituant un « ensemble cohérent... de règles, adapté à un secteur déterminé d'activité »<sup>49</sup>, appartenant généralement au droit public et au droit privé.

Le droit de la prison comprend, lui aussi, des normes ressortissant aux deux branches du droit, puisqu'il lui faut régir une véritable société fermée, la société carcérale<sup>50</sup>. Une étude de ce droit démontre cependant qu'il n'a pas encore pleinement acquis cette autonomie pourtant indispensable ; même s'il a connu d'importantes évolutions, qui lui ont fait prendre en considération la finalité de la réinsertion sociale (A) ainsi que les droits du détenu (B), et accomplir des progrès incontestables (C).

### A – Les fondements du droit de la prison

Ce droit doit normalement avoir pour objet de régir la vie à l'intérieur des prisons, notamment l'ensemble des rapports entre les détenus et l'Administration ou ses agents, mais aussi les relations des détenus entre eux. Il doit s'attacher à rendre possible la vie carcérale dans l'intérêt de tous ceux qui vivent ou travaillent au sein des établissements pénitentiaires et, finalement, dans l'intérêt général.

Pendant longtemps, les finalités de ce droit de la prison ont résidé essentiellement dans la sécurité et l'ordre. La sécurité qui répond à la mission du service public de l'Administration pénitentiaire de garder les personnes à elle confiées par les juges répressifs pour exécuter une peine ou être tenues à disposition de la justice. L'ordre, qui consiste dans le maintien du calme en prison.

Ces finalités demeurent, au point qu'après s'être livré à une rapide analyse des fondements de la prison, un auteur a affirmé que « la mission première de l'institution carcérale est, pour la population, avant tout la maîtrise des personnes détenues »<sup>51</sup>. Mais, à côté de ces finalités traditionnelles de la prison, l'époque contemporaine a ajouté la resocialisation contenue dans l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de la réforme pénitentiaire de 1945, aux termes duquel « *La peine privative de liberté a pour objet essentiel l'amendement et le reclassement social du condamné* ». De

---

<sup>49</sup> J.-L. AUBERT, « Introduction au droit et thèmes fondamentaux du droit civil », éd. A. Colin, coll. U, 1984, p. 43. V. également : P. ROUBIER, « Théorie générale du droit », éd. Sirey, 1951, p. 314.

<sup>50</sup> « Certaines questions doivent être traitées à la fois par les deux disciplines... » (Ch. EISENMANN, « Cours de droit administratif », LGDJ, 1983, t. 2, p. 27).

<sup>51</sup> V. M. HERZOG-EVANS, in « La gestion du comportement du détenu, Essai de droit pénitentiaire », op. cit., p. 19.

même, l'article 728 du Code de procédure pénale édicte : « *Dans les prisons établies pour peines, le régime sera institué en vue de favoriser l'amendement des condamnés et de préparer leur reclassement social* », tandis que la loi du 22 juin 1987, relative au service public pénitentiaire, confie aussi à celui-ci la mission de favoriser « *la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire* ».

Une certaine doctrine a pu contester que la prison puisse réussir la resocialisation, alors qu'elle serait, au contraire, une « formidable machine à exclure » dans la mesure où il paraît antinomique d'assigner une telle ambition à une institution qui, par la privation de liberté, a pour effet premier de désocialiser. Cette finalité de la resocialisation a largement participé au mouvement d'humanisation des prisons, dont on dit souvent qu'il a été amorcé par un décret de 1975<sup>52</sup>, aidé par la volonté de garantir plus efficacement les droits de l'homme.

Cependant, la révision même des finalités de la privation de liberté devait nécessairement entraîner une modification de l'état du droit applicable.

Sous ce regard, le droit de la prison doit tendre à instaurer un régime juridique proche de celui de la société civile, tout en prenant en considération l'impératif de sécurité et d'ordre, sous réserve que la société carcérale n'impose pas plus de contraintes qu'il n'est nécessaire. A l'instar des préoccupations du « rapport WOOLF », « articulé autour des idées de sécurité, c'est-à-dire de garder les détenus, de contrôle, de maintien d'un ordre indispensable à la sécurité des personnels et des détenus, ainsi que de justice, c'est-à-dire d'équité et de respect des détenus ainsi que d'aménagement de leur détention dans des conditions proches de celles qui prévalent à l'extérieur »<sup>53</sup>.

L'ordre public conciliateur de toutes les libertés apparaît forcément plus difficile à aménager dans la société carcérale, ce qui peut rendre plus complexe la recherche d'un statut du détenu.

## **B – La recherche d'un statut du détenu**

« Il s'est passé beaucoup de choses en prison depuis trente ans ; malgré des apparences d'inertie et d'immuabilité, il s'agit d'un milieu en pleine effervescence »<sup>54</sup>. C'est pendant cette période qu'est apparu le concept de « droits des détenus », constitutifs d'un statut juridique, alors que l'on a évoqué « pendant cent cinquante ans, ... (l'existence) d'un système de privilèges qui établissait une relation de dépendance entre gardiens et détenus ».

Un tel concept conduit à reconnaître explicitement au détenu tous les droits qu'il tient de la loi en dehors de son droit à la liberté, qu'il s'agisse des droits civils et politiques, des droits de la personnalité, de la famille ou encore des droits sociaux,

---

<sup>52</sup> Décret n° 75-402 du 23 mai 1975.

<sup>53</sup> Rapport du Juge WOOLF sur les désordres dans les prisons en Angleterre (Report of an Inquiry into Prison Disturbances, April 1990).

<sup>54</sup> G. LEMIRE, « Grandeurs et limites des droits des détenus », in « La condition juridique du détenu », Travaux de l'Institut de sciences criminelles de Poitiers, volume XIII, éd. Cujas, 1993, p. 61.



voire des droits collectifs tels que celui d'association ; même si la privation de liberté n'est pas sans répercussion sur leur exercice normal. Toutefois, cette conception des droits du détenu oblige aussi à lui donner accès aux recours juridictionnels indispensables.

C'est sous ce double aspect, substantiel et formel, que le droit est entré dans les prisons<sup>55</sup>. Tel est le sens de la Recommandation européenne, aux termes de laquelle « L'emprisonnement, de par la privation de liberté, est une punition en tant que telle. Les conditions de détention ne peuvent donc aggraver la souffrance ainsi causée ».

Accompagnant le double mouvement en faveur des droits de l'homme et de la réinsertion sociale des détenus, d'autres facteurs, tout aussi interactifs, peuvent expliquer cette émergence du droit de ceux-ci. Du fait de l'introduction de la réinsertion sociale parmi les finalités de l'emprisonnement, la prison n'a plus pu « se suffire à elle-même »<sup>56</sup>. L'arrivée des travailleurs sociaux, des visiteurs de prison, des associations ou des entreprises concessionnaires a renforcé ce mouvement d'ouverture sur l'extérieur. On a justement souligné qu'« en modifiant la relation de la prison à son environnement, les politiques de décloisonnement engagées au cours des années quatre-vingts l'ont exposée à une nouvelle forme de régulation juridique »<sup>57</sup>.

En dépit de certaines difficultés<sup>58</sup>, les personnels de l'Administration pénitentiaire ont participé à cette reconnaissance des droits du détenu, par leur adhésion généralement partagée à la nouvelle conception de leurs fonctions qu'entraînait forcément la finalité de l'emprisonnement. La rénovation de la formation, empreinte de la culture des droits de l'homme mais aussi le renouvellement des personnels depuis trente ans ont contribué aux progrès considérables du droit de la prison. A ces facteurs non exhaustifs d'une telle évolution, se sont ajoutées des préoccupations purement utilitaires, mais non négligeables, en partant de l'idée que « l'humanisation des prisons peut être en elle-même un facteur d'équilibre de nature à constituer le meilleur garant de la sécurité »<sup>59</sup>, et à rendre plus aisé le travail des personnels.

Cette nouvelle conception des droits du détenu a tendu à redonner aux personnes privées de liberté un « statut de citoyen » et à instaurer dans les prisons un nouvel Etat de droit<sup>60</sup>.

De fait, depuis trente ans, les droits reconnus aux détenus ont concerné les libertés, dans les domaines les plus divers. En effet, la volonté de réinsertion impliquait que fût reconnue leur qualité de citoyen dans une « condition juridique du détenu », comprise comme un ensemble de règles relatives à la situation de celui-ci.

---

<sup>55</sup> V. sur ce point : J.-Ch. FROMENT, « Vers une prison de droit ? » : Rev. sc. crim. 1997, p. 538.

<sup>56</sup> Sur ce point : V. G. LEMIRE, art. préc., p. 62.

<sup>57</sup> J.-Ch. FROMENT, « Vers une prison de droit ? », art. préc., p. 539.

<sup>58</sup> Essentiellement dues à un déficit de préparation.

<sup>59</sup> J. FAVARD, allocution devant la Société générale des prisons, 1989. V. son audition par la Commission.

<sup>60</sup> V. G. LEMIRE, « Grandeurs et limites des droits des détenus », art. préc., p. 63-65 ; J.-Ch. FROMENT, « Vers une prison de droit ? », art. préc., p. 537.

Aussi le droit de la prison a-t-il connu en France, depuis les années 1972-1975, une évolution décisive<sup>61</sup>, génératrice de progrès incontestables.

## C – Les progrès du droit de la prison

C'est à partir des années quatre-vingts que le droit de la prison a enregistré une forte accélération par des textes qui ont octroyé aux personnes détenues des droits constituant leur nouvelle condition juridique<sup>62</sup>. Ainsi le décret du 26 janvier 1983, complété par un décret du 6 août 1985 modifiant une centaine d'articles du Code de procédure pénale<sup>63</sup>, a engagé l'Administration pénitentiaire dans un processus de modernisation et d'humanisation de la prison, de « socialisation carcérale »<sup>64</sup>, tant sur les conditions de détention que sur le statut du détenu partiellement élaboré.

### 1 - Les conditions de détention améliorées

La loi du 22 juin 1987 *relative au service public pénitentiaire* n'a d'autre objet que de définir la double mission de ce service public, d'exécution des décisions de justice et de « réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire », en précisant qu'il est organisé « de manière à assurer l'individualisation des peines ». Envisageant la faculté de confier la gestion d'un service public à un organisme public ou privé, elle répartit les missions entre ce dernier et l'Etat<sup>65</sup>.

Les conditions de détention adaptées à la finalité de la réinsertion et au nouveau statut du détenu impliquaient d'abord un aménagement des locaux pénitentiaires, afin que quantitativement et qualitativement, ceux-ci répondent aux exigences de l'Europe et, plus encore, de la dignité humaine, dans le double intérêt des détenus et des personnels de surveillance, mais aussi dans l'intérêt général. La condition juridique du détenu ne pouvait se concevoir sans qu'existât une « condition matérielle » qui l'accompagne<sup>66</sup>. Un mouvement de construction et de rénovation d'établissements pénitentiaires était lancé, à partir de 1988, qui, se poursuivant par à coups, avait pour finalité un parc immobilier pénitentiaire offrant des conditions de logement compatibles avec le respect de la dignité humaine<sup>67</sup>.

Un ensemble de dispositions régit l'hygiène générale, en conformité avec les Règles pénitentiaires internationales, et notamment européennes (C. pr. pén., art. D 349 s.). Ainsi, les locaux de détention, et en particulier ceux qui sont destinés au

---

<sup>61</sup> V. sur ce point : S. HELLEUX, Colloque « Les droits de l'homme emprisonné », 27 févr. 1997.

<sup>62</sup> V. J. FAVARD, « Des prisons », op. cit., p. 169.

<sup>63</sup> V. J-H SYR, « Une nouvelle réforme pénitentiaire : le décret n° 83-48 du 26 janvier 1983 » : Rev. dr. pénit. Oct.-déc. 1983, p. 33 ; J.-C. SACOTTE, « Le décret du 6 août 1985 : une nouvelle réforme pénitentiaire ? » : Rev. dr. pén. 1985, p. 859.

<sup>64</sup> Ou encore à faire de la prison « une institution à part entière du système de l'Etat de droit » pour lui voir reconnaître le « statut de prison de droit » (J.-Ch. FROMENT, « Vers une prison de droit ? », art. préc., p. 539).

<sup>65</sup> A cette fin, le législateur édicte que les fonctions de direction, de greffe et de surveillance ne peuvent être déléguées et que les établissements pénitentiaires peuvent être érigés en service public dont il précise les modalités de la gestion.

<sup>66</sup> V. P. COUVROT, in « Condition juridique du détenu », Travaux de l'institut des sciences criminelles de Poitiers, op. cit., p. 294.

<sup>67</sup> Sur cette question de l'état des locaux. V. *infra*, § 3, A, 3.

logement, doivent « répondre aux exigences de l'hygiène, compte tenu du climat, notamment en ce qui concerne le cubage d'air, l'éclairage, le chauffage et l'aération » (C. pr. pén., art. D 350)<sup>68</sup>, les fenêtres « suffisamment grandes pour que les détenus puissent lire et travailler à la lumière naturelle et « permettre l'entrée d'air frais », tandis que les installations sanitaires doivent être « propres et décentes » (C. pr. pén., art. D 351). L'alimentation des détenus doit être « variée, bien préparée et présentée, répondant tant en ce qui concerne la qualité que la quantité aux règles de la diététique et de l'hygiène... » (C. pr. pén., art. D 354), les vêtements et sous-vêtements des détenus « propres et maintenus en bon état » (C. pr. pén., art. D 355), chaque détenu disposant « d'un lit individuel et d'une literie appropriée » (C. pr. pén., art. D 356).

Participant de l'hygiène générale, l'hygiène des détenus est également réglementée (C. pr. pén., art. D 357 s.), chaque détenu ayant droit à trois douches au moins par semaine (C. pr. pén., art. D 358).

## **2 – L'élaboration d'un statut**

N'étant juridiquement privé que de sa liberté, le détenu demeure titulaire de tous les autres droits, particulièrement de la totalité de ses garanties et droits fondamentaux. Dans une telle perspective, conçues comme l'exception au principe, les restrictions aux droits du détenu ne peuvent être fondées que sur la stricte nécessité de l'ordre et de la sécurité. Néanmoins, l'ordre et la discipline « doivent être maintenus avec fermeté, mais sans apporter plus de contraintes qu'il n'est nécessaire pour le maintien de la sécurité et d'une bonne organisation de la vie en collectivité » (C. pr. pén., art. D 242). Telle est la contradiction fondamentale dans laquelle se trouvent placés l'Administration pénitentiaire et ses agents<sup>69</sup>.

La partie réglementaire du Code de procédure pénale (art. D 48 s.) révèle que la vie de la personne détenue est précisément régie, dans sa vie physique comme dans sa vie spirituelle, sans que jamais elle doive souffrir d'une quelconque discrimination, à quelque titre que ce soit (C. pr. pén., art. D 241).

### **a – L'ambiguïté de la position subordonnée du détenu**

Principalement prévues dans la section consacrée à la « police intérieure », les obligations consistent d'abord dans la soumission du détenu (C. pr. pén., art. D 241). Celui-ci ne saurait évidemment avoir que des droits, dès lors que, comme dans la société libre, l'ordre naît de la conciliation des libertés de chacun.

Toutefois, le détenu doit obéissance aux fonctionnaires ou agents ayant autorité dans l'établissement pénitentiaire, « en tout ce qu'ils prescrivent pour l'exécution des règlements » (C. pr. pén., art. D 243), sans qu'il puisse lui-même être délégataire d'une parcelle de l'autorité (C. pr. pén., art. D 244). C'est dire que par ces dispositions, il se trouve en position de subordonné par rapport à l'Administration et à ses agents.

---

<sup>68</sup> Sur les dimensions des cellules : V. circulaire de l'Administration Pénitentiaire n° NOR JUS>E 88 40016 C, du 17 mars 1988, relative à la capacité des établissements pénitentiaires.

<sup>69</sup> V. *infra*, § 3, A, 3.

## **b – L’amorce d’un statut du détenu**

Fondé sur l’idée que même privée de sa liberté d’aller et de venir, une personne conserve l’intégralité de ses autres droits, ce statut dont l’élaboration est amorcée confère à tout détenu une condition juridique qui lui faisait autrefois défaut. On peut, sans prétendre à l’exhaustivité, citer le droit à la vie privée, le droit aux soins et à la couverture sociale, le droit au travail, les droits politiques, les droits culturels, le droit à la garantie en matière disciplinaire et le droit à l’information.

### **1) Droit à la vie privée.**

Le mouvement de libéralisation, déjà évoqué, a abouti à conférer aux détenus des droits touchant à leur habillement (droit de porter des vêtements personnels en 1975 dans les centres de détention et de conserver leurs vêtements la nuit, suppression du costume pénal en 1983 : C. pr. pén., art. D 348)<sup>70</sup>, à leur tenue personnelle (droit de conserver les cheveux longs, la barbe ou la moustache : C. pr. pén., art. D 358), à l’accès aux médias (journaux sans censure en 1970, radio en 1974 et télévision en 1985)<sup>71</sup>, à la vie quotidienne (suppression de l’extinction des lumières en 1988)<sup>72</sup>, à la correspondance (droit de correspondre avec toute personne de leur choix en 1983, parloirs sans dispositif de séparation en 1983, droit de correspondre sous pli fermé avec le Comité pour la Prévention de la Torture)...

Les détenus, qu’ils soient prévenus ou condamnés, ont le droit de correspondre par écrit librement avec toute personne de leur choix, sans limitation (C. pr. pén., art. D 65, D 413 et D 417), les courriers qu’ils échangent avec leurs avocats étant couverts par le secret (C. pr. pén., art. D 69 et D 419). S’agissant des correspondances émises par la voie du téléphone, les condamnés incarcérés dans les établissements pour peines peuvent être autorisés à téléphoner, « dans des circonstances familiales ou personnelles importantes », tandis que dans les centres de détention, ils sont « autorisés à téléphoner une fois par mois ... aux membres de leur famille ou aux titulaires de permis de visites » (C. pr. pén., art. D 417, al. 2 et 3).

Les détenus ont aussi le droit de recevoir des visites sur autorisation du magistrat instructeur s’ils sont prévenus (C. pr. pén., art. D 64), du chef d’établissement s’ils sont condamnés (C. pr. pén., art. D 403), les personnes spécialement autorisées à des visites étant habilitées par le ministre ou par le directeur régional de l’Administration pénitentiaire (C. pr. pén., art. D 187) ou, s’agissant des « visiteurs de prison », par un agrément du directeur régional après avis du préfet pour une période de deux ans renouvelable (C. pr. pén., art. D 473). Quant aux conditions d’exercice de ces visites, elles sont uniformément fixées pour les prévenus comme pour les condamnés (C. pr. pén., art. D 403 s.). Les visites s’opèrent normalement par le biais de parloir sans dispositif de séparation, sauf incident particulier réel ou redouté (C. pr. pén., art. D 405).

Enfin, le règlement accorde aux détenus le droit, lorsqu’ils se trouvent dans leur cellule, de se livrer aux activités de leur choix « qui ne préjudicient pas à l’ordre

---

<sup>70</sup> V. D. n° 83-48, 26 janv. 1983 et circ. 28 janv. 1983.

<sup>71</sup> Notes des 21 octobre 1985 et 10 décembre 1985.

<sup>72</sup> Circ. 27 déc. 1988.

et à la sécurité », ainsi que d'aménager leur cellule « de façon personnelle » (C. pr. pén., art. D 449).

## **2) Droit aux soins et à la couverture sociale**

Un rapport du Haut Comité de la santé publique ayant fait état de la gravité des problèmes de santé en prison<sup>73</sup>, où « l'inégalité des conditions d'accès aux soins ne faisait qu'aggraver le processus d'exclusion »<sup>74</sup>, la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994<sup>75</sup>, évidemment importante pour le statut du détenu, a réformé le dispositif de soins en milieu pénitentiaire. Cette loi a marqué l'aboutissement d'une politique de décloisonnement conduite par l'Administration pénitentiaire afin, dans l'optique de leur réinsertion sociale, d'assurer aux détenus une qualité et une continuité de soins équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population<sup>76</sup>, d'autant que la population carcérale présente des risques particuliers<sup>77</sup>. Elle répond aux prescriptions de la Recommandation européenne R 98.7, relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire<sup>78</sup>, y compris pour les femmes enceintes détenues qui peuvent être ensuite autorisées à garder leur enfant jusqu'à l'âge de dix-huit mois (C. pr. pén., art. D 400 s.).

La réforme a donc consisté à intégrer la population pénale dans le système général de santé en lui permettant, ainsi qu'à ses ayants droit, d'obtenir une couverture sociale à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994 et d'accéder à des soins identiques à ceux de toute la société par l'intermédiaire du service public hospitalier qui a désormais en charge cette mission<sup>79</sup>. En effet, « le service public hospitalier assure, dans les conditions fixées par voie réglementaire, les examens de diagnostic et les soins dispensés aux détenus en milieu pénitentiaire et, si nécessaire, en milieu hospitalier. Il concourt dans les mêmes conditions aux actions de prévention et d'éducation pour la santé organisées dans les établissements pénitentiaires » (C. santé pub., art. L 711-3). Cette loi a « trois objets : diagnostic, soins, actions de prévention, et un bénéficiaire : le détenu, qui devient un patient comme un autre, auquel le service hospitalier doit des soins »<sup>80</sup>.

---

<sup>73</sup> Rapport sur la santé en milieu carcéral publié en 1993.

<sup>74</sup> P. COUV RAT, « Santé et système pénitentiaire. Application et implications de la loi du 18 janvier 1994. Rapport de synthèse du 31<sup>ème</sup> Congrès de l'Association française de criminologie » : Rev. sc. crim. 1997, p. 169.

<sup>75</sup> Complétée par le décret n° 94-929 du 27 octobre 1994 et interprétée par la circulaire du 8 décembre 1994. Elle a été suivie du décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998 modifiant le Code de procédure pénale.

<sup>76</sup> Mouvement qui avait été précédé : en 1984, du contrôle sanitaire des établissements pénitentiaires par l'Inspection générale des affaires sociales ; en 1985, de la transformation de l'infirmerie centrale des prisons en « établissement public national » ; en 1986, de la création de services de psychiatrie et de services médico-psychologiques régionaux ; en 1989, de la signature de conventions avec les structures hospitalières spécialisées pour lutter contre l'infection par le VIH en milieu carcéral ; en 1992, de la conclusion de conventions expérimentales entre trois établissements pénitentiaires et des établissements de santé de proximité.

<sup>77</sup> Des médecins ont souligné que les détenus constituent une population à risque, particulièrement touchée par l'alcool, la toxicomanie, le sida et le suicide. Aux carences de santé que les détenus présentent souvent à l'entrée en prison, s'ajoutent des troubles spécifiques qui apparaissent liés à l'enfermement : misère sexuelle, promiscuité...

<sup>78</sup> V. *infra*, II, § 2, B.

<sup>79</sup> La loi du 18 janvier 1994 ne s'applique pas aux établissements à gestion mixte du « programme 13000 », dans lesquels la fonction de santé demeure concédée aux groupements privés.

<sup>80</sup> P. COUV RAT, « Santé et système pénitentiaire. Application et implications de la loi du 18 janvier 1994. Rapport de synthèse du 31<sup>ème</sup> Congrès de l'Association française de criminologie », art. préc., p. 171.

Dans chaque établissement pénitentiaire, qui a procédé aux aménagements immobiliers nécessaires, a été signé un protocole avec un établissement public hospitalier<sup>81</sup>, lequel doit prendre en considération tous les soins des détenus, somatiques et psychiatriques, dans la thérapie comme dans la prévention, et même envisager les relais sanitaires après leur libération. Ainsi, les détenus sont pris en charge dès leur arrivée dans un établissement par une visite médicale d'entrée systématique, les soins urgents étant assurés en permanence, les médicaments distribués conformément à la nouvelle réglementation (par le personnel infirmier, les médicaments n'étant pas dilués)<sup>82</sup>. Des « Unités de Consultations et de Soins Ambulatoires » (U.C.S.A.) ont été installées dans tous les établissements pénitentiaires<sup>83</sup>.

Du point de vue des soins psychiatriques, une prise en charge ambulatoire est également assurée dans les prisons par l'équipe du secteur de psychiatrie générale locale. Quant aux vingt-six services médico-psychologiques régionaux (S.M.P.R.) implantés dans des établissements pénitentiaires par un hôpital<sup>84</sup>, ils assurent des soins plus diversifiés, incluant éventuellement l'hospitalisation volontaire du détenu, à l'exclusion des hospitalisations d'office réalisées hors du milieu pénitentiaire.

Un **schéma national d'hospitalisation** doit être élaboré pour rationaliser le dispositif actuel, qui va tendre à limiter aux urgences les hospitalisations dans les hôpitaux de proximité et à concentrer les autres hospitalisations sur huit pôles hospitaliers à vocation interrégionale (Unités hospitalières sécurisées), dans lesquels est inclus l'Etablissement public de santé national de Fresnes (E.P.S.N.F.)

En conclusion, l'organisation des soins en milieu pénitentiaire a été, dans la logique du statut accordé au détenu, calquée sur celle qui existe en milieu libre (C. pr. pén., art. D 368 s.). Une telle réforme suppose d'ailleurs une parfaite articulation entre les services médicaux et pénitentiaires<sup>85</sup>, pour assurer une prise en charge globale de la personne détenue dans la perspective de sa réinsertion, en partie à la source de son statut, étant précisé que la pratique médicale en milieu pénitentiaire doit être guidée par les mêmes principes éthiques que dans le reste de la communauté<sup>86</sup>.

### **3) Droits sociaux : travail et garantie sociale**

Le monde pénitentiaire n'est pas resté à l'écart du développement des droits sociaux<sup>87</sup>. Sur cette question, la doctrine est logiquement en faveur d'un

---

<sup>81</sup> Tous les protocoles ont été signés et sont entrés en vigueur.

<sup>82</sup> Avec le risque que les malades auxquels on laisse gérer leur traitement stockent les médicaments et portent atteinte à leur vie.

<sup>83</sup> Sur une expérience de fonctionnement : V. l'audition de Mme Véronique VASSEUR, Médecin-Chef de l'UCSA de la maison d'arrêt de La Santé.

<sup>84</sup> Créés en 1986, en milieu pénitentiaire, par des établissements hospitaliers dans le cadre de la sectorisation psychiatrique.

<sup>85</sup> V. sur ce point : le rapport du docteur PRADIER sur « La gestion de la santé dans les établissements du programme 13 000 » : septembre 1999.

<sup>86</sup> V. L. AZOUX BACRIE, « L'accès aux soins en milieu carcéral : un droit de l'homme mis à mal ? » : Colloque organisé par les Instituts des droits de l'homme de Paris et de Bruxelles, avec la coopération des Barreaux et instituts de Lyon, Bordeaux et Montpellier – Lyon, 1<sup>er</sup> octobre 1999.

<sup>87</sup> V. sur ce sujet : Y. ZAKINE, « Les droits sociaux du détenu » : Rev. pénit. avr.-juin 1982, p. 267.

rapprochement progressif entre la condition sociale du travailleur détenu et celle du travailleur libre<sup>88</sup>. En 1975, les détenus ont obtenu que leur salaire soit calculé selon le travail accompli et non plus selon leur comportement ou leur statut pénal. Par ailleurs, le travail participant de la préparation à la réinsertion sociale, la loi du 22 juin 1987 a supprimé l'obligation au travail, en précisant qu'« au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle aux personnes incarcérées qui le souhaitent »<sup>89</sup>.

L'organisation, les méthodes et les rémunérations du travail doivent « se rapprocher autant que possible de celles des activités professionnelles extérieures » (C. pr. pén., art. D 102), le droit à la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles devant être reconnu aux détenus (C. pr. pén., art. D 110). Toutefois, les textes, tels que les articles D 98 ou D 493-2 du Code de procédure pénale, ont laissé subsister l'obligation au travail, jusqu'à ce qu'un décret du 8 décembre 1998 vienne mettre la réglementation en harmonie avec la loi qui l'avait supprimée. Certes, il n'apparaît pas expressément que les détenus affectés au service général d'un établissement pénitentiaire sont volontaires comme le prescrivent les recommandations (V. C. pr. pén., art. D 105), mais il résulte du texte, et plus encore de la pratique actuelle, que ces détenus sont rémunérés.

De même, la prise en charge sanitaire des détenus a rejoint le droit commun puisqu'au-delà de l'organisation des soins par le service public hospitalier, le droit à une affiliation à la sécurité sociale leur a été reconnu, pour eux-mêmes et leurs ayants droit, bénéfice maintenu pendant un an à compter de leur libération (C. S. S., art. L 412-8-5°. C. pr. pén., art. D 110. L. 8 janv. 1994), comme plus généralement, celui du droit à la protection sociale (C. pr. pén., art. D 366 s.). Ce droit a correspondu à la volonté législative d'étendre la protection sociale à tous les citoyens en considérant comme tels les personnes détenues, mais aussi de favoriser la réinsertion sociale des condamnés et, en application du principe de la personnalité des peines, de ne pas accroître les difficultés financières de leurs proches<sup>90</sup>. Dans la même optique, le bénéfice des prestations familiales et de l'assurance vieillesse leur a été accordé (C.S.S., art. L 521-1 et L 381-31).

#### **4) Droits politiques.**

« La seule exécution de l'emprisonnement ne doit pas empêcher l'exercice du droit de vote... »<sup>91</sup>. Même détenue, une personne demeure un citoyen. Dès lors qu'elle n'est pas privée du droit de vote par sa condamnation, elle doit pouvoir participer aux divers scrutins. La privation de liberté interdisait de fait aux détenus l'exercice de ce droit, jusqu'à ce qu'en 1975, le législateur leur accorde la possibilité de voter par procuration<sup>92</sup>.

#### **5) Droits culturels.**

---

<sup>88</sup> J. PRADEL, « La protection sociale du détenu d'aujourd'hui : vers un rapprochement progressif avec les personnes libres », in « Les orientations sociales du droit contemporain ». Ecrits en l'honneur du Professeur Jean SAVATIER, PUF 1992, p. 395. V. aussi : B. BOULOC, « Pénologie », op. cit., p. 199.

<sup>89</sup> V. P. COUV RAT, « Quelques réflexions sur la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire » : Rev. sc. crim. 1987, p. 925.

<sup>90</sup> V. Y. ZAKINE, « Les droits sociaux du détenu », art. préc., Rev. pénit. 1982, p. 268-269.

<sup>91</sup> P. COUV RAT, in « La condition juridique du détenu » : op. cit., p. 295.

<sup>92</sup> Loi du 31 déc. 1975.

Le droit actuel de la prison tend à les analyser en droits subjectifs du détenu, dont il n'a pas été privé par sa condamnation, et non plus comme un élément du traitement du condamné<sup>93</sup>. En toute hypothèse, l'exercice de ces droits subit une double limitation : matérielle puisque la privation de liberté empêche évidemment le détenu de se rendre dans les endroits où se déroulent des spectacles ; juridique parce qu'ils sont toujours bornés par les considérations d'ordre et de sécurité.

Ces droits visent à assurer aux détenus l'accès aux activités culturelles et socioculturelles (C. pr. pén., art. D 443 à D 449), depuis la réforme opérée par le décret du 26 janvier 1983. Cependant, avec quelque illogisme<sup>94</sup>, ces activités socioculturelles, qui ont « notamment pour objet de développer les moyens d'expression, les connaissances et les aptitudes des détenus, sont confiées au service pénitentiaire d'insertion et de probation (S.P.I.P.) en liaison avec le chef d'établissement (C. pr. pén., art. D 441)<sup>95</sup>. Pour en assurer l'exercice, une association socioculturelle et sportive est constituée auprès de chaque établissement pénitentiaire, dont l'agrément par le Garde des Sceaux est subordonné au respect des conditions fixées par une instruction de service (C. pr. pén., art. D 442)<sup>96</sup>.

Ces droits culturels comprennent, notamment, quatre droits particuliers d'importance. Le **droit à l'information**, en application duquel ont été autorisés l'accès aux différents journaux et livres français et étrangers n'ayant pas fait l'objet d'une saisie dans les trois derniers mois (C. pr. pén., art. D 444), l'accès à la bibliothèque (C. pr. pén., art. D 441-2), ainsi que l'utilisation des postes de radio et de télévision loués par le biais de l'association socioculturelle (C. pr. pén., art. D 444, al. 3)<sup>97</sup>. Le **droit à l'enseignement et à la formation**, y compris par correspondance (C. pr. pén., art. D 450 s.), et le **droit d'expression écrite**, des bulletins ou journaux rédigés par les détenus pouvant être diffusés à l'intérieur et à l'extérieur des établissements pénitentiaires avec l'accord et sous le contrôle de l'Administration (C. pr. pén., art. D 444-1). Le **droit à une pratique religieuse** conforme aux convictions du détenu, grâce aux services d'un ministre du culte agréé (C. pr. pén., art. D 432 s.).

## **6) Droit à une garantie en matière disciplinaire**

Le droit disciplinaire ancien avait fait l'objet de nombreuses critiques qui lui reprochaient aussi bien ses imperfections de fond et de forme que la méconnaissance des normes conventionnelles ou des Règles pénitentiaires européennes<sup>98</sup>. Or, ainsi que l'a souligné la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, dans son avis du 17 juin 1999, « un régime disciplinaire plus humain, plus respectueux des droits de l'Homme, ne peut que contribuer à créer une

---

<sup>93</sup> Sur ce point : V. B. BOULOC, in « La condition juridique du détenu », op. cit., p. 113 s., notamment p. 125.

<sup>94</sup> Puisqu'il s'agit d'assurer l'exercice de droits et non pas de mettre en œuvre un des éléments du traitement pénitentiaire.

<sup>95</sup> Depuis la réforme opérée par le décret du 13 avril 1999.

<sup>96</sup> Des rapprochements ont été organisés entre la direction régionale de l'Administration pénitentiaire et celle des Affaires culturelles.

<sup>97</sup> V. J. FAVARD, « La télévision dans les prisons » : Rev. sc. crim. 1986, p. 903.

<sup>98</sup> V. notamment : B. BOULOC, « Pénologie », op. cit., p. 145 ; J.-P. CERE, « Le nécessaire contrôle du pouvoir disciplinaire dans les prisons françaises » : Rev. sc. crim. 1994, p. 597 ; P. PONCELA, « Le droit de la peine », éd. PUF, coll. Thémis, 1995, p. 272.



atmosphère plus apaisée... et donc à améliorer les conditions de travail des personnels ».

Le régime disciplinaire des détenus a subi une évolution considérable du fait du décret du 2 avril 1996 qui, voulant appliquer les recommandations européennes (12 février 1987) et les principes de la Convention européenne des droits de l'homme, a tendu à harmoniser les règles disciplinaires, à assurer le respect du principe de la légalité des fautes et des sanctions, à établir une procédure répondant aux règles du procès équitable<sup>99</sup>.

Quant au fond, le règlement énumère de façon exhaustive les « fautes disciplinaires » et prévoit les « sanctions disciplinaires », sans qu'aient été abrogées les dispositions de l'article 726 du Code de procédure pénale, devenues inutiles.

Sont désormais réprimés trente-trois comportements précisément incriminés selon une division tripartite dans l'ordre décroissant de gravité : huit du premier degré, treize du deuxième degré et douze du troisième degré (C. pr. pén., art. D 249, D. 249-1 à D 249-3), dont plusieurs constituent également des infractions pénales susceptibles d'être soumises aux juridictions répressives.

**Les fautes** les plus graves, du premier degré, comprennent pour l'essentiel des infractions pénales intentionnelles (violence contre un membre du personnel ou contre un codétenu ; trafic de stupéfiants ou d'objets dangereux ; mise en danger intentionnelle ; extorsion d'un bien ou d'un engagement ; participation à une action collective de nature à compromettre l'ordre constitutive de mutinerie ; dégradations volontaires graves...). Dans les fautes du deuxième degré entrent principalement des actes dont la gravité pénale est immédiatement moindre (dégradation volontaire, participation à une action collective de nature à troubler l'ordre, insultes ou menaces à l'encontre d'un membre du personnel, mise en danger par imprudence, vols, tapage, ivresse, refus de se soumettre à une mesure de sécurité définie à l'avance telle qu'une fouille). Constituent, enfin, des fautes du troisième degré des comportements estimés mineurs (jet de débris ou d'objets par les fenêtres, usage abusif d'appareils autorisés, non respect de la propreté de la cellule ou de locaux communs, outrages et menaces dans des lettres adressées vers l'extérieur ; multiplication auprès des autorités de réclamations injustifiées ayant déjà fait l'objet d'une décision de rejet ; refus d'obtempérer ; non-respect des dispositions du règlement intérieur ou des instructions particulières du chef d'établissement), « faits que les pénalistes considéreraient comme des qualifications d'ordre général ».

Les « **sanctions disciplinaires** », dont le prononcé doit être « proportionné à la gravité de la faute et adapté à la personnalité de l'auteur » (C. pr. pén., art. D 251-5), sont au nombre de douze, dont cinq sont indépendantes de la nature de la faute et sept « fonction des circonstances de la faute », toutes susceptibles de sursis pendant une durée maximale de six mois (C. pr. pén., art. D 251-6)<sup>100</sup>. La proportionnalité de la sanction peut aujourd'hui être contrôlée par le juge administratif.

---

<sup>99</sup> Sur l'ensemble du contentieux disciplinaire : V. J. -P. CERE, « Le contentieux disciplinaire dans les prisons françaises et le droit européen », éd. L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 1999.

<sup>100</sup> Ce sursis est révoqué automatiquement, sauf décision contraire, en cas de nouvelle faute commise dans le délai. Il peut être prononcé en cours d'exécution de la sanction (C. pr. pén., art. D 251-8).

S'agissant des sanctions susceptibles d'être prononcées « en fonction des circonstances de la faute disciplinaire », elles résident dans la mise à pied pendant une durée maximale de huit jours, du déclassement d'emploi ou de formation, de la privation d'appareil acheté ou loué pendant un mois au maximum, de la privation d'activités de formation, culturelles, sportives et de loisir pendant la même durée, de la suppression de l'accès au parloir libre pendant quatre mois au maximum, ou, si le détenu exprime son accord préalable pour une telle sanction, de l'exécution d'un travail de nettoyage pendant quarante heures au maximum ou de travaux de réparation<sup>101</sup>. Toutes ces sanctions ne peuvent être prononcées que si la faute a été commise pendant l'activité à l'origine de la procédure disciplinaire (C. pr. pén., art. D 251-1).

Quant aux sanctions qui peuvent être infligées « quelle que soit la faute disciplinaire », elles consistent dans l'avertissement, l'interdiction de recevoir des subsides de l'extérieur pendant une durée maximale de deux mois, la privation d'effectuer des achats en cantine autres que des produits d'hygiène, de correspondance ou de tabac pendant une durée maximale de deux mois ; le « confinement en cellule individuelle ordinaire »<sup>102</sup> et la mise en cellule disciplinaire<sup>103</sup>, ces deux dernières sanctions devant être distinguées de la « mise à l'isolement » qui ne s'analyse pas en une sanction disciplinaire (C. pr. pén., art. D 251).

Pour la décrire dans ses grandes lignes, **la procédure disciplinaire** débute par un « compte-rendu » d'incident qui, établi par le surveillant ayant perçu cet incident, est transmis au chef de service pénitentiaire, lequel rédige un rapport contenant tous éléments relatifs aux faits reprochés et à la personnalité de leur auteur, qu'il transmet au directeur de l'établissement (C. pr. pén., art. D 250-1)<sup>104</sup>. Disposant du pouvoir d'opportunité des poursuites, ce dernier doit, s'il décide de poursuivre, citer le détenu par une convocation écrite qui doit lui préciser la prévention et le délai laissé pour préparer sa défense, soit trois heures au moins (C. pr. pén., art. D 250-2). Le directeur ou son délégué a le pouvoir de placer ce détenu, dans l'attente de sa comparution devant la commission de discipline, en cellule disciplinaire « à titre préventif », sorte de détention provisoire qui ne doit pas excéder deux jours, à la double condition que les faits reprochés soient constitutifs d'une faute des premier et deuxième degrés et que la mesure soit l'unique moyen de mettre fin à la faute ou de préserver l'ordre dans l'établissement (C. pr. pén., art. D 250-3).

---

<sup>101</sup> Ces deux dernières sanctions ne peuvent être prononcées que pour se substituer aux « sanctions de cellule » (C. pr. pén., art. D 251-1, dern. al.).

<sup>102</sup> Cette sanction nouvelle consiste, pendant une durée variable de 45 jours à 15 jours selon la faute commise, à maintenir le détenu dans sa cellule où il est seul, sans pouvoir bénéficier de « cantine », ni d'activités, à l'exception de la promenade et de l'assistance aux offices religieux (C. pr. pén., art. D 251-2).

<sup>103</sup> Cette dernière sanction s'exécute, également pendant une durée variable de 45 jours à 15 jours selon la faute commise, dans une cellule disciplinaire, spécialement aménagée, au sein d'un quartier séparé de l'établissement pénitentiaire, forme de « prison dans la prison » pour reprendre l'expression du professeur COUVRAT (art. préc.). Elle emporte privation des achats en cantine, de visites et de toutes activités (C. pr. pén., art. D 251-3).

<sup>104</sup> En pratique, l'enquête est réalisée par un membre du personnel, gradé, n'ayant pas participé à l'incident.

La décision de sanction appartient à la commission de discipline qui, remplaçant l'ancien prétoire, comprend le directeur de l'établissement ou son adjoint, président, et deux membres du personnel de surveillance désignés par celui-ci, dont l'un doit être du grade de surveillant, avec voix consultative seulement (C. pr. pén., art. D 250). Devant cette commission, le détenu, éventuellement assisté d'un interprète, mais sans avocat, peut présenter ses explications écrites ou orales et ses demandes d'audition de témoins que le président, qui a la faculté de faire entendre tout témoin dont l'audition lui paraît utile, peut refuser. La sanction, prononcée en présence du détenu poursuivi, doit être notifiée à celui-ci par un écrit renfermant les motifs de la décision ainsi que les modalités de la voie de recours possible et, dans les cinq jours, au directeur régional de l'Administration pénitentiaire, au juge de l'application des peines ou au juge d'instruction, selon les cas. Ces notifications sont suivies d'un rapport à la commission de l'application des peines en cas de punition de cellule.

Toutes les sanctions sont inscrites sur un registre ad hoc (C. pr. pén., art. D 250-4 et 250-6), les mises en cellule disciplinaires devant, en outre, figurer sur un registre spécial du quartier disciplinaire (C. pr. pén., art. D 251-3), tous registres qui doivent être présentés lors de visites ou d'inspection.

Le détenu ainsi condamné dispose de l'obligation, préalablement à tout autre recours<sup>105</sup>, de porter, dans un délai de quinze jours à compter de la notification, la sanction disciplinaire qu'il conteste devant le directeur régional de l'Administration pénitentiaire qui doit statuer par une décision motivée dans un délai d'un mois à compter de la réception du recours, l'absence de réponse dans ce délai valant décision de rejet (C. pr. pén., art. D 250-5). En toute hypothèse, aucun recours n'est suspensif.

Dans un avis récent, le Conseil d'Etat a rappelé qu'un « détenu n'est recevable à déférer au juge administratif que la seule décision, expresse ou implicite, du directeur régional des services pénitentiaires, qui se substitue à la sanction initiale ..., ce recours constitue une garantie en faveur du détenu auquel il permet d'obtenir, le cas échéant, la suspension de la sanction prononcée », ajoutant que « la circonstance que le juge administratif ne puisse lui-même prononcer le sursis à exécution de la décision initiale, mais seulement celui de la décision du directeur régional... ne constitue pas, eu égard à la nature des sanctions en cause prévues à l'article D 251 du même Code et aux conditions dans lesquelles elles sont prononcées, une méconnaissance d'une garantie essentielle des droits de la défense, ni une atteinte au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction »<sup>106</sup>.

### **7) Droit à l'information sur le régime de sa détention et son statut.**

Tout détenu doit avoir connaissance des dispositions du règlement intérieur « dans la mesure où elles justifient les décisions prises à son égard et où elles sont relatives à la discipline »<sup>107</sup>, des extraits pouvant être affichés à l'intérieur de la

---

<sup>105</sup> Le décret eût pu préciser qu'il s'agit d'un recours devant les juridictions administratives.

<sup>106</sup> CE, avis 29 déc. 1999. Avis rendu à la demande du tribunal administratif de Caen saisi par un détenu d'un recours en annulation d'une mesure de confinement prise à son encontre.

<sup>107</sup> Sur le règlement intérieur : V. *infra*, § 3, B, 3.

détention (C. pr. pén., art. D 256). Plus généralement, il doit, dès son entrée dans un établissement, recevoir une information sur les dispositions essentielles régissant la détention et sur celles du règlement intérieur dont le texte lui est communiqué s'il en fait la demande (C. pr. pén., art. D 257), le directeur et les personnels ayant, en outre, l'obligation d'« assurer par les moyens les plus appropriés l'information des détenus et recueillir leurs observations et suggestions » (C. pr. pén., art. D 257-1).

L'information du détenu sur la vie quotidienne « revêt une importance particulière en milieu carcéral »<sup>108</sup>. Orale, elle doit s'opérer dès l'arrivée dans l'établissement, dans le cadre de l'entretien avec le chef d'établissement ou « un de ses subordonnés immédiats » (C. pr. pén., art. D 285), éventuellement suivie d'une autre réunion collective<sup>109</sup>. Ecrite, cette information est effectuée par la mise à disposition d'un exemplaire du règlement déposé à la bibliothèque, mais aussi par la remise d'un « Guide du détenu arrivant » distribué dans tous les établissements<sup>110</sup>, d'une « notice d'information » pour les détenus spécifique à chaque établissement<sup>111</sup> et d'une notice destinée à sa famille<sup>112</sup>.

« Permettre à chaque détenu de connaître clairement ses devoirs et ses droits doit contribuer à améliorer la vie intérieure des établissements en favorisant un meilleur respect de la discipline interne et, en conséquence, en plaçant les agents dans de meilleures conditions pour assurer leur fonction »<sup>113</sup>. C'est dans cette finalité qu'est aujourd'hui élaboré notre droit de la prison, influencé par les normes internationales.

## § 2 – L'influence des normes internationales

Dans le régime moniste qui est le nôtre, les normes issues des traités et accords régulièrement ratifiés font partie intégrante de notre droit interne avec une autorité supérieure à celle des lois en application de l'article 55 de la Constitution<sup>114</sup>, qu'il s'agisse des conventions internationales (A) ou, plus particulièrement, de la Convention européenne des droits de l'homme (B).

---

<sup>108</sup> Circulaire du ministre de la justice, n° AP-88-16-G2, du 27 décembre 1988, relative aux règlements intérieurs des établissements pénitentiaires.

<sup>109</sup> La circulaire susvisée propose même la diffusion d'un document audiovisuel.

<sup>110</sup> Présenté sous forme de bandes dessinées, ce document récemment confectionné par la direction de l'Administration pénitentiaire, qui précise les droits et les devoirs du détenu, est distribué depuis novembre 1999.

<sup>111</sup> Enregistré sur cassette pour les personnes analphabètes ou illettrées.

<sup>112</sup> A cette fin, la circulaire préconise la création d'un « lieu d'information », ouvert à tout détenu, où doivent être déposés des exemplaires du règlement intérieur, du code de procédure pénale, des fiches techniques thématiques ayant trait à la vie en détention et tout document utile à la sortie de prison : liste des associations d'aide à l'insertion, organismes de formation, centre de traitement pour toxicomanes..., en demandant même que dans les grands établissements, un gradé soit chargé, à titre permanent, de tous les problèmes d'information.

<sup>113</sup> Circulaire du 27 décembre 1988 précitée.

<sup>114</sup> G. COHEN-JONATHAN, « La Convention européenne des droits de l'homme », éd. Economica, 1989, p. 241 s. Le traité prévaut toujours sur la loi, même lorsque celle-ci lui est postérieure (V. pour la jurisprudence judiciaire : Cass. Ch. mixte, 24 mai 1975, Sté des cafés Jacques Vabre : D 1975, p. 497 ; et pour la jurisprudence administrative : CE, Ass., 20 oct. 1989, Nicolo : Leb. p. 190).

## **A – Les conventions internationales**

Bien qu'à l'exception du Pacte, elles ne contiennent aucune disposition spécifique aux personnes privées de liberté, trois Conventions peuvent trouver application dans notre matière : la Déclaration universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

### **1 – Déclaration universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies**

Comme d'autres traités et avant eux, la Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit notamment la prohibition de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (art. 5), l'égalité de tous devant la loi (art. 7) et la justice rendue par un tribunal indépendant et impartial (art. 10), intéressant les personnes privées de liberté.

### **2 - Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

Adopté par une Résolution en date du 15 décembre 1966, le Pacte, entré en vigueur en France le 4 février 1981<sup>115</sup>, affirme que « Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine », dans son article 10, dont le champ d'application apparaît plus large que celui de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Le Pacte édicte encore quelques règles minimales relatives à la détention des personnes par la puissance publique. Ainsi, exige-t-il, dans son article 10, que les prévenus soient, sauf circonstances exceptionnelles, séparés des condamnés, soumis à un régime distinct adapté à « leur condition de personnes non condamnées », et les jeunes prévenus séparés des adultes. De même, il proclame que le régime pénitentiaire comporte un traitement des condamnés, dont le but essentiel est leur amendement et leur reclassement social, les jeunes délinquants, séparés des adultes, devant être soumis à « un régime approprié à leur âge et à leur statut légal ».

Le Pacte ne prévoit pas de contrôle qui soit exercé par un organisme. Mais les Etats Parties doivent lui présenter tous les cinq ans un rapport sur les mesures internes protégeant l'exercice des droits fondamentaux. L'Etat-Partie ayant présenté son rapport, le Comité des droits de l'homme, prévu à l'article 28 du Pacte, adopte ses « observations finales ».

La France a remis un rapport initial en 1983, puis un autre rapport en 1987 et, enfin, un troisième en 1996. Après avoir regretté que le troisième rapport périodique de la France, attendu pour 1992, ait été présenté avec un retard considérable, le Comité a, le 31 juillet 1997, souligné les « aspects positifs », mais aussi les « sujets de préoccupation », avant de conclure par des recommandations et de noter que le prochain rapport périodique est attendu pour le 31 décembre 2000. Il s'est,

---

<sup>115</sup> D. n° 81-76, 29 janv. 1981 : JO 1<sup>er</sup> févr. 1981.

notamment, dit préoccupé par le fait qu'il n'existe aucun mécanisme indépendant chargé de recevoir les plaintes des détenus formulées à titre individuel, par le recours fréquent à la détention provisoire et par la durée de celle-ci, ainsi que par « l'absence de mécanisme indépendant de protection et d'application en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, tel qu'une commission nationale des droits de l'homme ».

Le Comité recommande donc à la France « de mettre en place un mécanisme indépendant chargé de surveiller les centres de détention, de recevoir, de traiter les plaintes formulées à titre individuel », et « de créer un mécanisme institutionnel chargé de recevoir les plaintes pour violation des droits de l'homme,... habilité à dire si ces plaintes sont justifiées, à faire office de conciliateur entre les parties et à accorder une indemnisation ».

### **3 – Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements inhumains et dégradants**

En date du 10 décembre 1984, elle a été ratifiée par la France et publiée par un décret n° 97-916 du 9 novembre 1987<sup>116</sup>. Définissant la « torture » comme « *tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins... (notamment) de la punir d'un acte qu'elle ou une personne tierce est soupçonnée d'avoir commis..., lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou de toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite* », ce texte s'applique « *sans préjudice de tout autre instrument international ou de toute loi nationale qui contient ou peut contenir des dispositions de portée plus large* ».

## **B – La Convention européenne des Droits de l'Homme**

Contrairement au Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>117</sup>, la Convention européenne des droits de l'homme ne renferme aucune disposition spécifique relative au traitement des personnes privées de liberté. Il n'en demeure pas moins que la constitution d'une « Europe des droits de l'homme »<sup>118</sup> a été déterminante dans l'instauration d'un statut du détenu, malgré les doutes nés de la « distance » de ces normes par rapport au secteur pénitentiaire<sup>119</sup>, au point que l'on a affirmé que la condition matérielle du détenu comme ses libertés n'ont cessé de « s'améliorer depuis que la Convention européenne a pénétré dans les prisons »<sup>120</sup>.

En effet, la Commission a très tôt considéré que la détention d'une personne ne prive pas celle-ci « de la garantie des droits et libertés définis dans la Convention »<sup>121</sup>. Ainsi plusieurs articles de cette Convention (art. 3, 4 § 3, 5, 6, 8, 9,

---

<sup>116</sup> J.O. 14 nov. 1987, p. 13267.

<sup>117</sup> V. *supra*, A, 2. Et à la Convention américaine (art. 5, § 2).

<sup>118</sup> « Raisonner la raison d'Etat. Vers une Europe des droits de l'homme », sous la direction de M. DELMAS-MARTY, PUF, Les voies du droit, 1989.

<sup>119</sup> J.-Ch. FROMENT, « Vers une prison de droit ? » : art. préc., p. 546.

<sup>120</sup> F. DEBOVE, « Libertés physiques du détenu et droit européen : ou l'histoire d'une Convention passe-muraille » : Rev. dr. pénal et dr. pénit. 1997, p. 61.

<sup>121</sup> Commission Européenne DH, 8 mars 1962, Ilse KOCH c. R.F.A.

10 et 12) et du premier Protocole additionnel (art. 2 et 3) trouvent application dans la société carcérale, qui pourraient, selon une certaine doctrine, entraîner la censure de quelques unes de nos règles internes<sup>122</sup>, compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne<sup>123</sup>.

Le détenu condamné à une peine d'emprisonnement n'est, comme l'ont rappelé tant la Cour européenne que les recommandations du Conseil de l'Europe, privé que de sa liberté. Dans une société démocratique, il doit conserver l'intégralité de ses autres droits. La protection des droits fondamentaux de l'homme sert la finalité contemporaine de l'emprisonnement : la réinsertion sociale qui commande de ne pas couper, au-delà de la stricte nécessité, la place de l'homme emprisonné dans la société et les liens qu'il doit garder avec celle-ci pour pouvoir la réintégrer plus aisément à l'issue de l'exécution de sa peine. Ces droits, dont peuvent arguer – et arguent effectivement – les détenus, concernent soit des libertés physiques, soit des libertés morales<sup>124</sup>.

## **1 – Protection des libertés physiques**

Ces libertés protègent soit l'intégrité corporelle de toute personne, détenue ou non, soit la dignité humaine que cette intégrité induit, soit la liberté d'aller et de venir.

### **a- Interdiction des tortures et peines ou traitements inhumains ou dégradants**

Dès lors qu'aucune disposition spéciale ne régissait la situation des personnes détenues, la Commission a estimé que « les conditions de détention ... (non) régies par les termes de l'article 5, § 1, ... peuvent tomber sous le coup de l'article 3 »<sup>125</sup>, une détention régulièrement ordonnée pouvant être sanctionnée par « la manière dont elle est exécutée »<sup>126</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé, dans l'arrêt Soering, que l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, prévue par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui n'aménage aucune ingérence étatique possible, constitue « l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe ». Ainsi, tout en rappelant que la peine de mort n'est pas en soi un traitement inhumain, elle a souligné que les circonstances entourant son exécution peuvent recevoir une telle qualification<sup>127</sup>. Comme l'a remarqué un auteur, « cet arrêt contribue à préciser

---

<sup>122</sup> B. BOULOC, « La pénologie », op. cit., p. 52.

<sup>123</sup> Sur ce point : V. L.-E. PETTITI, « Défense sociale et Convention européenne des droits de l'homme » : Rev. pénit. 1989, p. 11 ; F. TEITGEN, « L'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le traitement des détenus » : Rev. pénit. 1985, p. 211

<sup>124</sup> J.-C. SOYER et M. de SALVIA, « Le recours individuel supranational, mode d'emploi » : LGDJ, 1992, p. 80 s.

<sup>125</sup> Commission EDH, 9 mai 1977, X. c. Suisse

<sup>126</sup> Commission EDH, 6 mai 1978, Kötalla. De même, la Cour avait considéré que si la peine de mort ne pouvait être considérée comme traitement inhumain et dégradant puisqu'elle était prévue par la Convention (art. 2), il pouvait en aller différemment des conditions entourant son exécution, notamment en ce qui concerne l'attente du condamné (arrêt Soering cité ci-dessous).

<sup>127</sup> Cour Européenne DH, 7 juillet 1989, Soering c. Royaume Uni : Série A, n° 161 (En l'espèce, elle a jugé que compte tenu du traitement infligé aux condamnés à mort dans l'Etat de Virginie, l'extradition de

les frontières entre les nécessités de la détention et le respect dû à la personne du détenu »<sup>128</sup>. Ce « droit de ne pas subir de traitements contraires à la dignité de l'homme doit être considéré comme un attribut inaliénable de la personne humaine, ...un droit intangible »<sup>129</sup>. C'est dire qu'à défaut de règle spécifique, l'application de l'article 3 de la Convention à la situation des détenus s'opère, selon le mot en usage, « par attraction » ou « par ricochet »<sup>130</sup>.

Dans l'examen des conditions de détention, les organes de la Convention européenne des droits de l'homme lorsqu'ils étaient encore pluraux, et particulièrement la commission, ont donc apprécié le traitement des personnes détenues à l'aune des dispositions de l'article 3 de la Convention, sans considération pour les « Règles pénitentiaires européennes »<sup>131</sup> dont la méconnaissance ne peut donc constituer une violation de l'article 3<sup>132</sup>.

S'agissant du régime de la détention, la Commission européenne des droits de l'homme exigeait dans le passé, pour conclure à la violation de l'article 3 de la Convention, un seuil de gravité relativement élevé<sup>133</sup>. Ainsi, elle avait admis qu'une détention provisoire prolongée<sup>134</sup> ou une longue peine d'emprisonnement<sup>135</sup> pouvait être constitutive de traitement inhumain ou dégradant dans le cas où elle compromettrait gravement la santé de la personne détenue, sans jamais aller jusqu'à conclure à la violation de l'article 3 de la Convention. C'est dire que sans reconnaître un droit des détenus à la santé, elle avait accepté l'idée que la détention d'une personne gravement malade puisse éventuellement être constitutive de violation de cet article 3<sup>136</sup>. Ce seuil ne peut être atteint que si sont caractérisées des conditions matérielles de détention dégradantes en elles-mêmes, telles qu'une absence totale d'hygiène ou la saleté des cellules<sup>137</sup>, ainsi qu'une volonté des autorités compétentes d'humilier le détenu, de simples abstentions pouvant éventuellement constituer une violation de l'article 3 précité<sup>138</sup>. Tel n'est pas le cas lorsque cette aggravation extrême des conditions de détention provient du comportement du détenu lui-même,

---

l'intéressé vers cet Etat l'exposerait à un risque réel de traitement dépassant le seuil fixé par l'article 3). V. H. LABAYLE, « Droits l'homme, traitement inhumain et peine capitale » : JCP 1990, I, 3452.

<sup>128</sup> F. DEBOVE, « Libertés physiques du détenu et droit européen : ou l'histoire d'une Convention passe-muraille » : art. préc., p. 53.

<sup>129</sup> F. SUDRE, in « La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article » : op. cit., p. 155. V. Conv., art. 15, § 2.

<sup>130</sup> F. SUDRE, *ibid.*, p. 162.

<sup>131</sup> Sur ce point : V. *infra*, II, § 2.

<sup>132</sup> Commission EDH, 11 déc. 1976, Eggs c. Suisse ; -- 11 juill. 1977, X. c. R.F.A.

<sup>133</sup> Cour EDH, 6 nov. 1980, Guzzardi : série A, vol. 39 ; Commission, 11 déc. 1976, Eggs c. Suisse.

<sup>134</sup> Commission EDH, rapport, 5 déc. 1979, Bonnechaux c. Suisse (détention, qui avait duré trente-cinq mois, d'une personne âgée de 74 ans, diabétique et cardiaque).

<sup>135</sup> Commission EDH, 8 déc. 1982, Chartier c. Italie (peine de 29 ans de réclusion criminelle infligée à une personne souffrant d'une grave obésité héréditaire. La Commission avait précisé être sensible à toute mesure que pourraient prendre les autorités italiennes pour diminuer les effets de la détention).

<sup>136</sup> Commission EDH, 6 mai 1978, Kotalla c. Pays-Bas ; -- 9 mai 1983, De Varga-Hirsch c. France ; -- 19 mai 1994, Tanko c. Finlande.

<sup>137</sup> Commission EDH, rapport, 8 juill. 1993, Hurtado c. Suisse (le détenu, victime de la fracture d'une côte lors de son interpellation, avait dû attendre six jours pour recevoir des soins d'un médecin dont il avait réclamé l'intervention).

<sup>138</sup> Commission EDH, 6 sept. 1995, Remer c. Allemagne.



qui a entrepris une « grève de la saleté »<sup>139</sup>, ou a refusé de se rendre dans un hôpital parce qu'il ne voulait pas être astreint au port de menottes<sup>140</sup>.

Quant à la force employée par le personnel pénitentiaire à l'encontre des détenus qui refusent de se plier à une mesure légale ou réglementaire, elle est considérée comme légitime dès lors qu'elle est nécessaire et proportionnée<sup>141</sup>. Aussi la Cour a-t-elle considéré comme illégitimes les violences répétées et « sévères », imputées à des surveillants de prison à la suite d'une mutinerie à laquelle le requérant était soupçonné avoir pris part<sup>142</sup>. Elle a même impartit aux personnels de surveillance une obligation de protéger les détenus contre les agressions d'autres détenus<sup>143</sup>. En revanche, si elle avait pu estimer que le port des menottes était susceptible d'attenter à la dignité humaine, la Commission a été déjugée par la Cour<sup>144</sup>.

« Les conditions matérielles de détention doivent, pour enfreindre l'article 3, atteindre un niveau d'humiliation ou d'avilissement supérieur à ce qu'emporte habituellement une peine d'emprisonnement »<sup>145</sup>. Ainsi, la Commission européenne avait estimé que relevait d'une méconnaissance des dispositions de l'article 3 l'administration, à un détenu, d'un traitement médical par la force pouvant avoir dégradé sa santé, combinée avec une alimentation forcée et un isolement cellulaire<sup>146</sup>, avant d'être déjugée par la Cour européenne qui a considéré que ce traitement était fondé sur un impératif médical<sup>147</sup>. Il reste que le contrôle de la Commission apparaissait sérieux, en ce qui concerne les conditions de détention, bien qu'elle ait rarement conclu à la violation de l'article 3 précité, y compris dans les hôpitaux psychiatriques spéciaux pour les détenus aliénés<sup>148</sup>. Mais si elle avait affirmé que l'exécution d'une peine d'emprisonnement peut poser problème au regard dudit article 3, la Commission n'avait jamais été jusqu'à reconnaître un caractère inhumain ou dégradant aux soins litigieux dont l'appréciation lui était soumise<sup>149</sup>.

S'agissant des mesures d'isolement cellulaire, la Commission européenne, qui s'était, presque seule, prononcée sur cette question, les avait appréciées par rapport à leur objet et à leur but, exerçant surtout un contrôle de nécessité et de

---

<sup>139</sup> Commission EDH, 15 mai 1980, Mac Felley c. Royaume-Uni (détenus pour faits de terrorisme en Irlande du Nord qui avaient entrepris une grève de la saleté pour obtenir le statut de prisonnier politique).

<sup>140</sup> Commission EDH, 13 juill. 1970, X. c. RFA.

<sup>141</sup> Commission EDH, 3 oct. 1967, Zeidler-Kornmann c. R.F.A. (force physique employée contre un détenu qui refusait un transfert de cellule). Sur le refus par un détenu de quitter sa cellule pour une perquisition : V. Commission, 17 mai 1969, Wenhoff c. R.F.A.

<sup>142</sup> Commission EDH, 12 déc. 1981, Reed c. Royaume-Uni.

<sup>143</sup> Commission EDH, 4 mars 1986, Quiston c. Royaume-Uni.

<sup>144</sup> Commission EDH, 24 oct. 1996, Raninen c. Finlande ; Cour EDH, 16 déc. 1997, même affaire.

<sup>145</sup> F. SUDRE, in « La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article », op. cit., p. 171. V. cependant : Cour EDH, 27 août 1992, Tomasi c. France : série A, n° 241-A ; -- , 28 juill. 1999, Selmouni c. France.

<sup>146</sup> Commission EDH, 1<sup>er</sup> mars 1991, Herczegfalvy c. Autriche.

<sup>147</sup> Cour EDH, 24 sept. 1992, Herczegfalvy c. Autriche : série A, n° 244.

<sup>148</sup> Commission EDH, 6 mars 1978, Hilton c. Royaume-Uni. Ainsi, s'attache-t-elle à vérifier l'existence et la suffisance des soins apportés aux détenus (Commission EDH, déc. 1972, Simon Herold c. Autriche).

<sup>149</sup> Commission EDH, 8 déc. 1982, Chartier c. Italie, préc. Il est vrai que les gouvernements ont pu, comme en l'espèce, prendre des engagements devant elle.

proportionnalité<sup>150</sup>, en prenant notamment en considération la dangerosité du détenu et la sécurité de l'établissement<sup>151</sup>. Selon cette jurisprudence, l'isolement cellulaire consistant dans une exclusion du détenu de la collectivité carcérale n'apparaît pas, en lui-même, comme un traitement inhumain et dégradant, dès lors que justifié par des impératifs de sécurité pour éviter les évasions, les agressions et les perturbations de la collectivité carcérale, ce traitement ne dépasse pas un certain seuil au regard des circonstances de la cause. Seul paraît avoir été condamné par la Commission l'isolement total du détenu qui, ayant pour objet « un isolement sensoriel complet, accompagné d'un isolement social intégral, susceptible d'aboutir à une destruction de la personnalité », peut être « une forme de traitement inhumain que ne sauraient justifier les exigences de sécurité »<sup>152</sup>. La Commission avait donc établi « une distinction très nette entre l'isolement cellulaire total et celui qui se limite à la seule interdiction de contacts avec d'autres détenus... »<sup>153</sup>, le caractère inhumain d'un isolement s'évaluant in concreto, en fonction d'un ensemble de critères dont la rigueur de la mesure, sa durée<sup>154</sup>, sa finalité<sup>155</sup>, ses effets sur la personne détenue<sup>156</sup> et le comportement de l'intéressé lui-même<sup>157</sup>.

Sous ce regard, on a pu noter que « par le critère de l'appréciation relative, la Commission fixe le seuil de gravité du traitement inhumain à un niveau pratiquement infranchissable et procède à une appréciation restrictive du caractère total de l'isolement », puisque l'isolement n'est ainsi qualifié que s'il est constaté « une réduction substantielle des stimulations des organes des sens », par exemple en interdisant au détenu l'écoute de la radio et toutes visites extérieures ou en installant une isolation acoustique de sa cellule<sup>158</sup>. Prenant en considération la dangerosité des détenus, la Commission avait même rejeté toute violation de l'article 3, alors que les conditions de détention pouvaient caractériser un isolement total, sur le fondement des impératifs de sécurité<sup>159</sup>.

Quant à la Cour, elle a considéré que l'isolement relatif découlant de l'interdiction, pour des raisons de sécurité, d'avoir des contacts avec des détenus

---

<sup>150</sup> Commission EDH, 12 déc. 1983, M. c. Royaume Uni

<sup>151</sup> Commission EDH, 16 déc. 1982, Kröcher et Möller c. Suisse.

<sup>152</sup> Commission EDH, 8 juill. 1978, Ensslin, Baader et Raspe. V. aussi : Commission EDH, 11 mars 1985, R. c. Danemark ; -- 9 oct. 1986, Mogens Hauschildt c. Danemark.

<sup>153</sup> F. DEBOVE, « Libertés physiques du détenu et droit européen : ou l'histoire d'une Convention passe-muraille », art. préc., p. 51.

<sup>154</sup> Commission EDH, 10 juill. 1980, X. c. Royaume Uni.

<sup>155</sup> Commission EDH, 12 déc. 1983, M. c. Royaume Uni (justification de l'isolement d'un psychopathe très dangereux).

<sup>156</sup> Commission EDH, 8 juill. 1978, préc. ; -- 16 févr. 1981 X. c. Danemark ; -- 9 oct. 1986, Hauschildt c. Danemark ; --

<sup>157</sup> Commission EDH, 15 mai 1980, Mc Feeley et a. c. Royaume Uni.

<sup>158</sup> F. SUDRE, in « La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article », op. cit., p. 172.

<sup>159</sup> Commission EDH, 16 déc. 1982, Kröcher et Möller c. Suisse, préc. (les détenus, soupçonnés d'appartenir à la « fraction armée rouge » avaient été placés chacun dans une cellule aux fenêtres aveugles, à un étage où ils étaient seuls, avec un éclairage artificiel permanent, une interdiction totale de tout contact avec d'autres détenus, de toutes visites, de presse et de radio, ainsi qu'une surveillance constante par un circuit interne de télévision).

sous le régime normal, de recevoir des visites, hormis de sa famille, et de téléphoner n'était pas, en lui-même, constitutif d'une forme de traitement inhumain<sup>160</sup>.

Les nombreuses saisines des organes de la Convention européenne, jointes aux recommandations du Conseil de l'Europe, ont conduit les Etats, dont le nôtre, à réagir pour aménager les conditions de la détention, outre le fait que la Convention européenne pour la prévention de la torture a mis en place un système de contrôle préventif consistant dans la visite des lieux de détention.

### **b - Principe induit de la dignité humaine**

Le principe du droit du détenu à sa dignité paraît induit par l'article 3 de la Convention.

Le droit de la prison doit assurer le respect de la dignité du détenu, principalement en le défendant contre toute violence physique ou morale, en application de ce principe qui, apparaissant comme la finalité de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, semble aujourd'hui constituer la principale limite dans l'exécution d'une sanction pénale<sup>161</sup>. La dignité humaine se distingue de l'intégrité physique puisqu'elle conduit à protéger les personnes de toute violence physique mais aussi de toute violence morale, quelle que soit l'intensité de la souffrance infligée.

C'est la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans l'arrêt Tyrer, a affirmé qu'un châtiment « consistant à traiter (une personne) en objet aux mains de la puissance publique, a porté atteinte à ce dont la protection figure parmi les buts principaux de l'article 3 : la dignité et l'intégrité physique de la personne »<sup>162</sup>, soulignant qu'une telle peine était contraire « à l'évolution et aux normes communément acceptées de la politique pénale des Etats membres du Conseil de l'Europe », et que ni le caractère dissuasif de la peine ni l'absence de publicité ne pouvaient permettre une atteinte à l'article 3.

Aucun Etat ne peut infliger à un homme alors que détenu, il est livré à sa toute puissance, un traitement qui, violant le principe de la dignité humaine dont la protection est absolue, revient à ne pas le considérer comme un être humain. En effet, tout Etat a une obligation impérative à protéger le citoyen contre toute atteinte à sa dignité d'homme. Le respect de la dignité humaine induit donc aussi l'interdiction de toute violence institutionnelle, surtout lorsqu'une personne est aux mains de la puissance publique, qui lui doit alors protection pour le respect de ses droits autres que la liberté.

---

<sup>160</sup> Cour EDH, 8 juin 1999, A.M. c. Italie (Le requérant avait été soumis à ce régime en raison de ses liens étroits avec le milieu mafieux. L'interdiction de participer aux activités récréatives se justifiait dans la mesure où celles-ci auraient pu lui permettre de reprendre contact avec ce milieu).

<sup>161</sup> En ce sens : B. MAURER, « Le principe de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l'homme », La Documentation française, coll. Monde européen et international, 1999, p. 284 s.

<sup>162</sup> Cour EDH, 25 avril 1978, Tyrer c. Royaume Uni, série A, n° 26 (à propos d'une fustigation judiciaire infligée dans un commissariat de police à un adolescent dans l'île de Man, ce qui n'avait entraîné que des blessures de très faible gravité).

Néanmoins, les organes de la Convention ont rarement fait appel au principe de la dignité humaine, alors même que parfois le requérant l'invoquait<sup>163</sup>. Lorsque le seuil de gravité est atteint, la Cour préfère constater l'existence d'un traitement inhumain ou dégradant, sans recourir expressément au principe de la dignité, tout en portant cependant *in concreto* une attention particulière au respect de la dignité humaine<sup>164</sup>.

### **c - Droit à la liberté et à la sûreté**

Ce droit, prévu à l'article 5, § 1, de la Convention, a pour finalité et pour objet de protéger toute personne résidant sur le territoire d'un Etat, Partie à ladite Convention, contre une arrestation et une détention arbitraires<sup>165</sup>.

Ces dispositions s'appliquent également aux personnes détenues qui, selon la Cour européenne, ne perdent pas l'exercice de ce droit par le fait de leur détention<sup>166</sup>.

## **2 – Protection des libertés morales**

Au rang de ces libertés, on peut ranger le droit à un jugement dans un délai raisonnable, le droit au procès équitable, le droit à l'information sur les faits dont une personne est accusée, le droit au respect de la vie privée, le droit à la liberté de manifester sa religion, le droit de se marier et celui d'être soustrait à tout travail forcé.

### **a - Droit au jugement dans un délai raisonnable**

Destiné aussi à éviter une détention provisoire excessive, ce droit trouve immédiatement application pour le prévenu qui, présumé innocent dans l'attente d'un jugement (CEDH, art. 6, § 2), a un droit légitime à la liberté que veut assurer cette disposition<sup>167</sup>. Commençant à courir à compter du moment où la personne est privée de sa liberté, ce délai est apprécié *in concreto* par les organes de la Convention en fonction de la légitimité de la détention au regard du principe de liberté, de la pertinence des motifs qui la fondent, de la diligence des autorités nationales compétentes, et du comportement du requérant<sup>168</sup>. Aucun délai ne peut dès lors être

---

<sup>163</sup> Commission EDH, 14 févr. 1992, R. c. Portugal (s'agissant d'un trafiquant de stupéfiants allemand qui se plaignait de n'avoir, pendant trois mois, disposé que de deux couvertures, d'avoir été obligé de dormir sur le sol humide infecté d'insectes et de supporter des installations sanitaires hors d'état de fonctionner, dans un état incompatible avec la dignité humaine) ; -- 1<sup>er</sup> juill. 1993, Bouajila c. Suisse (le requérant, qui s'était évadé cinq fois, se plaignait d'avoir été soumis à un isolement contraire à la dignité à laquelle a droit tout homme).

<sup>164</sup> Cour EDH, 28 janv. 1994, Hurtado c. Suisse : série A, vol. 280 (personne qui avait dû conserver pendant tout le temps de sa garde à vue jusqu'à sa comparution devant le juge d'instruction des vêtements souillés et déchirés).

<sup>165</sup> Cour EDH, 1<sup>er</sup> juill. 1961, Lawless c. Irlande : série A, n° 3 ; -- 8 juin 1976, Engel et a. : série A, n° 22 ; -- 24 oct. 1979, Winterwerp : série A, n° 33.

<sup>166</sup> Cour EDH, 18 juin 1971, De Wilde et a. c. Belgique : série A, n° 12 ; -- 2 mars 1987, Weeks c. Royaume-Uni : série A, n° 114.

<sup>167</sup> Cour EDH, 27 juin 1968, Neumeister c. Autriche : série A, n° 8.

<sup>168</sup> Cour EDH, 27 juin 1968, Neumeister c. Autriche, préc. ; -- 27 juin 1968, Wemhoff c. R.F.A. : série A, n° 6 ; Commission EDH, 5 déc. 1979, Bonnechaux c. Suisse.

en soi déraisonnable, puisqu'un délai de deux ans a pu être considéré comme tel<sup>169</sup>, tandis qu'un délai de trois ans a été jugé raisonnable<sup>170</sup>.

### **b - Droit au procès équitable et à l'exercice de sa défense**

Pour la Cour européenne, « la justice ne saurait s'arrêter à la porte des prisons et rien dans les cas appropriés ne permet de priver les détenus de la protection de l'article 6 ... »<sup>171</sup>. C'est pourquoi doit être notamment assurée au profit de la personne détenue la totale liberté, insusceptible de restriction, de communication avec son avocat, même pour un procès autre que celui qui motive sa détention. Ainsi, du cas dans lequel un détenu, puni disciplinairement à la suite d'incidents dans une prison, voulait consulter un avocat pour assurer sa défense dans la procédure disciplinaire dont il était l'objet et pour agir devant un tribunal du fait des violences qu'il avait subies<sup>172</sup>. La Cour reconnaissait ainsi un droit d'accès à un tribunal pour toute personne, même détenue, qui souhaite agir devant la justice civile ou pénale<sup>173</sup>, et une impossibilité pour l'Administration pénitentiaire d'y mettre obstacle<sup>174</sup>.

### **c- Droit à l'information sur l'arrestation et l'accusation**

Le détenu peut certes bénéficier du droit inscrit à l'article 5, § 2, de la Convention européenne, mais en l'état du droit, on conçoit difficilement qu'un prévenu, et a fortiori un condamné, n'ait pas été avisé des raisons de son arrestation et de l'accusation portée contre lui. Néanmoins, pour la Commission comme pour la Cour<sup>175</sup>, ce droit s'applique également aux personnes détenues<sup>176</sup>, notamment dans le cadre d'une procédure d'extradition<sup>177</sup>.

### **d - Droit au respect de la vie privée**

La Cour européenne a clairement affirmé que ce droit ne peut être limité que sur le fondement de l'article 8, § 2, de la Convention, tout en admettant que « les exigences normales et raisonnables de la détention ... peuvent justifier des ingérences plus grandes à l'égard d'un tel détenu que d'une personne en liberté »<sup>178</sup>, le contrôle de la correspondance n'étant pas interdit en soi par la Convention<sup>179</sup>. En d'autres termes, la personne privée de liberté peut prétendre à l'exercice de ce droit, particulièrement en ce qui concerne sa correspondance écrite, important support de la vie privée. Cependant, cet exercice peut comporter des restrictions de la part de l'Administration pour des raisons de sûreté publique, de défense de l'ordre, de

---

<sup>169</sup> Cour EDH, 27 juin 1968, Neumeister c. Autriche, préc.

<sup>170</sup> Cour EDH, 27 juin 1968, Wemhoff c. R.F.A, préc.

<sup>171</sup> Cour EDH, 28 juin 1984, Campbell et Fell c. Royaume Uni : série A, n° 80.

<sup>172</sup> Cour EDH, 21 févr. 1975, Golder c. Royaume Uni : série A, n° 18.

<sup>173</sup> V. aussi : Cour EDH, 27 févr. 1980, Deweer c. Belgique : série A, n° 35.

<sup>174</sup> G. COHEN-JONATHAN, « La Convention européenne des droits de l'homme », op. cit., p. 410 s.

<sup>175</sup> Cour EDH, 21 févr. 1990, Van der Leer : série A, n° 46.

<sup>176</sup> Commission EDH, 16 juill. 1980, X. c. Royaume-Uni ; -- 14 juill. 1988, H. Wilhelmina Van der Leer.

<sup>177</sup> Commission EDH, 5 juill. 1989, K. c. Belgique.

<sup>178</sup> Arrêt Golder c. Royaume Uni, préc..

<sup>179</sup> Cour EDH, 25 mars 1983, Silver et a. c. Royaume Uni : série A, n° 61

prévention des infractions pénales et de protection de la morale ou des droits et libertés d'autrui<sup>180</sup>.

Les ingérences conventionnellement autorisées, consistant dans des interceptions ou des « retardements », obligatoirement prévues par une « loi » d'une qualité suffisante, c'est-à-dire accessible, lisible et prévisible, sont évidemment laissées à l'appréciation de la Cour européenne qui devra en vérifier la nécessité et la proportionnalité. Ainsi ont été censurées des restrictions à la correspondance d'un détenu avec des conseillers juridiques ou avec des parlementaires auxquels celui-ci soumettait des griefs sur les conditions de sa détention<sup>181</sup>.

Toutefois, les organes de la Convention européenne ont admis le contrôle de la correspondance, fondé sur des considérations d'ordre public, et même la rétention d'une lettre adressée à un autre détenu contenant des passages obscurs ou codés<sup>182</sup>, ou bien d'une missive renfermant des menaces ou des accusations contre des tiers, ou encore donnant des informations sur des codétenus dangereux<sup>183</sup>. En revanche, l'interdiction de correspondre ne semble pouvoir être fondée que sur un « besoin social impérieux »<sup>184</sup>, tandis que n'a pas été jugée « nécessaire » l'interception d'une lettre recelant des griefs sur les conditions de détention<sup>185</sup>, ni proportionné le fait de biffer des passages injurieux à l'encontre de surveillants pénitentiaires dans une lettre adressée par un détenu à un autre détenu<sup>186</sup>. L'ouverture d'un courrier non prévue par la réglementation interne constitue une violation de l'article 8 de la Convention<sup>187</sup>.

En toute hypothèse, la communication avec un avocat ne peut, à raison de l'exercice des droits de la défense, être soumise à une quelconque censure, limitation ou interception<sup>188</sup>, que la lettre ait trait à une procédure pendante ou à une procédure seulement envisagée<sup>189</sup>.

Pour la Cour européenne, le contrôle doit normalement rester externe, l'ouverture du courrier n'est permise que dans l'hypothèse où l'Administration pénitentiaire peut raisonnablement penser que le détenu exerce de manière illicite sa liberté de correspondre. Sa lecture par l'Administration ne peut avoir lieu que « dans des cas exceptionnels », lorsque « le contenu de la lettre menace la sécurité de l'établissement ou d'autrui ou revêt un caractère délictueux d'une autre manière », tel n'étant pas le cas des courriers entre le détenu et la Commission<sup>190</sup>.

---

<sup>180</sup> Cour EDH, 27 avril 1988, Boyle et Brice c. Royaume-Uni : série A, n° 131 ; -- 30 août 1990, Mac Callum c. Royaume-Uni : série A n° 183.

<sup>181</sup> Arrêts Silver ainsi que Campbell et Fell préc.

<sup>182</sup> Commission EDH, 15 déc. 1988, Grace c. Royaume-Uni.

<sup>183</sup> Arrêt Silver et a. préc.

<sup>184</sup> Arrêts Silver, Campbell et Fell, préc.

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> Cour EDH, 25 févr. 1992, Pfeifer et Plankl c. Autriche : série A, n° 233 (la Cour note que cette lettre ne pouvait être connue que de l'autre détenu et du juge d'instruction).

<sup>187</sup> Cour EDH, 21 déc. 1999, Demirtepe c. France.

<sup>188</sup> Cour EDH, 25 mars 1983, Silver et a. c. Royaume Uni, préc. ; -- 20 juin 1988, Schönenberger et Durmaz c. Suisse : série A, n° 137 (s'agissant d'un courrier dans lequel l'avocat conseillait à son client de se taire tant qu'ils ne se seraient pas rencontrés).

<sup>189</sup> Arrêt Campbell et Fell préc. V. *supra*, le droit au procès équitable.

<sup>190</sup> Arrêt Campbell et Fell préc.

La mise en œuvre de la discipline dans le cadre d'un établissement pénitentiaire, qui comporte l'exécution de surveillances et de fouilles, peut permettre des ingérences dans la vie privée des détenus. Ainsi ont été considérés comme justifiés les refus, constitutifs d'une atteinte à son droit à la vie privée et familiale, opposés au détenu qui souhaite entretenir des relations conjugales en prison, comme à celui qui veut obtenir des visites alors qu'il est classé comme particulièrement dangereux.

La Commission avait, sur le fondement de cet article 8, § 2, considéré qu'un traitement médical pouvait être administré sous la contrainte s'il était approprié à l'état de santé du requérant<sup>191</sup>.

### **e - Droit à la liberté de manifester sa religion et ses convictions**

Les personnes détenues, parce qu'elles ne sont privées que de leur liberté, conservent normalement ce droit inscrit dans l'article 9 de la Convention. Particulièrement, les restrictions à l'exercice d'une religion ne peuvent être fondées que sur les nécessités du maintien de l'ordre dans l'établissement pénitentiaire. Sous cette réserve, l'Administration pénitentiaire a l'obligation de permettre aux détenus l'exercice de leur religion et de respecter celle-ci jusque dans la nourriture qui leur est fournie<sup>192</sup>. Ce droit est d'ailleurs prévu dans les « Règles pénitentiaires européennes ».

### **f - Droit de se marier**

Ce droit n'implique pas que soit libre la personne qui prétend en bénéficier<sup>193</sup>. C'est dire que les détenus pouvant bénéficier du droit de se marier édicté par l'article 12 de la Convention, les Etats membres doivent l'insérer dans leur législation. La Commission européenne avait, en effet, considéré que l'impossibilité de cohabitation entre les époux ne saurait permettre à l'Administration d'interdire le mariage d'un détenu, en prison ou à l'extérieur sous escorte<sup>194</sup>, même si celui-ci est condamné à une peine perpétuelle<sup>195</sup>.

### **g – Droit d'être soustrait à tout travail forcé**

Peuvent trouver application, dans le cadre pénitentiaire, les dispositions de l'article 4, § 3, aux termes desquelles n'est pas considéré comme travail forcé ou obligatoire le travail requis d'une personne soumise à détention dans les conditions prévues par l'article 5 de la Convention. Les questions de la rémunération des détenus et de leur affiliation à un régime de protection sociale ne sont donc pas régies par ces dispositions.

A la différence du Pacte (art. 8, § 3, c, i), la Convention n'exige pas que la détention résulte d'une décision de justice. Aussi la Cour européenne a-t-elle jugé

---

<sup>191</sup> Commission EDH, 14 mars 1980, X. c. R.F.A.

<sup>192</sup> En ce sens : J.A. FROWEIN, « La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article », op. cit., p. 359.

<sup>193</sup> Commission EDH, 13 déc. 1979, Hamer c. Royaume Uni.

<sup>194</sup> V. Résolution DH du Comité des ministres en date du 2 avril 1981.

<sup>195</sup> Commission EDH, 10 juill. 1980, Draper c. Royaume-Uni.

que cette obligation au travail est à la charge non seulement des personnes détenues après avoir été condamnées, mais encore à toutes celles qui sont régulièrement détenues en l'absence d'une décision de justice pénale<sup>196</sup>, alors que le non-respect de l'article 5, § 4, pouvait conduire à une solution contraire<sup>197</sup>. Pour la Commission, les dispositions de l'article 4, § 3, qui tendent à protéger les détenus contre une décision arbitraire de l'Administration pénitentiaire, ne font pas obstacle à ce que le travail soit fourni par des entreprises privées. L'ensemble de ces exemples montre suffisamment que, quels que soient les progrès dus à la Convention européenne des droits de l'homme, le droit de la prison reste à parfaire.

### **§ 3 – Un droit encore à parfaire**

En dépit des considérables et incontestables progrès qu'il a enregistrés, le droit de la prison reste encore imparfait. Ainsi, « on constate à la fois cette formidable évolution et encore un grand nombre d'archaïsmes »<sup>198</sup>.

Le droit de la prison supporte, d'une certaine façon, le poids des carences du milieu qu'il entend régir. C'est ainsi qu'à l'analyse, il nous est apparu gêné dans son développement par les spécificités de son contexte d'application (A), mal ordonné (B) et, en définitive, déficient dans la protection des droits des détenus (C).

#### **A – Un droit gêné**

Le droit est gêné par son environnement matériel et juridique, qu'il s'agisse de la spécificité de la société carcérale, de la contradiction non résolue entre deux finalités ou de l'état des prisons.

##### **1 – La spécificité de la société carcérale**

« La prison, quelles que soient ses caractéristiques, est une société ». La « société carcérale » appartient à ces milieux dans lesquels le pouvoir apparaît « ouvertement réparti de façon asymétrique, et la conformité des comportements obtenue par le jeu direct des punitions-récompenses »<sup>199</sup>. Cette société complexe est, par force, composée non seulement des personnes détenues, mais encore des agents de l'Administration qui en ont la garde. Aussi l'égalité entre les individus, qui même si elle peut apparaître comme une fiction, constitue le postulat de l'élaboration du droit et de la régulation des conflits dans la société « libre », n'existe-t-elle pas dans cette société carcérale. C'est dire que, pour le sociologue, « les dispositifs légaux régulant les comportements à l'extérieur ne peuvent recevoir une traduction opératoire en milieu carcéral »<sup>200</sup>. Le juriste ne pourra, à son tour, que constater

---

<sup>196</sup> Tels les aliénés, toxicomanes ou vagabonds : Cour EDH, 18 juin 1971, De Wilde et a., préc.; -- 25 avril 1983, Van Droogenbroeck c. Belgique : série A, n° 50.

<sup>197</sup> En ce sens : F. SUDRE, in « La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article », art. préc., p. 185, qui considère que le champ d'application de l'article 4 devrait être limité aux détenus condamnés par une décision de justice.

<sup>198</sup> P. COUVROT, in « La condition juridique du détenu », op. cit., p. 294.

<sup>199</sup> C. FAUGERON, « Une théorie de la prison est-elle possible ? », in « Approches de la prison », P.U. Montréal, P.U. Ottawa, De Boeck Université, 1996, p. 18.

<sup>200</sup> Selon le propos de Claude FAUGERON qui ajoute d'ailleurs aussitôt qu'« y voir une malveillance particulière des autorités serait de courte vue » (ibid., p. 19).



l'inévitable spécificité d'un droit dont l'objet consiste à régir les rapports dans une telle société, et la difficulté d'élaborer un droit parfaitement opératoire à l'aide des concepts ordinaires.

« La différence traditionnelle de la prison s'ordonne autour de deux schémas... : celui qui oppose l'ordre pénitentiaire à l'ordre pénal ; celui qui oppose une société fermée à une société ouverte », a-t-on écrit, en ajoutant que « les règles qui régissent la société ouverte s'arrêtent au seuil des sociétés fermées »<sup>201</sup>. Comme l'a constaté un auteur, « Pendant près de 150 ans, la prison se suffit à elle-même, elle n'a pas de compte à rendre à la société ; elle prend en charge tous les besoins, l'ensemble de la vie des personnes détenues »<sup>202</sup>.

Cette caractéristique explique sans doute que la prison ait pu être décrite comme un « lieu de non droit »<sup>203</sup> ; de même qu'elle a longtemps empêché la reconnaissance juridique de l'existence d'un détenu sujet de droits, freiné l'élaboration d'un statut et laissé pendante la contradiction entre sécurité et réinsertion.

## **2 – La contradiction non résolue entre sécurité et réinsertion**

Les considérations d'ordre et de sécurité occupent, dans une telle société carcérale, une place déterminante, au point que le Code de procédure pénale prend soin de préciser, dans son article D 265, que tout chef d'établissement « doit veiller à une stricte application des instructions relatives au maintien de l'ordre et de la sécurité dans l'établissement pénitentiaire qu'il dirige » et qu'« à ce titre, il est disciplinairement responsable des incidents ou évasions imputables à sa négligence ou à l'inobservation des règlements ».

Face à ce but expressément affirmé et à la menace clairement affichée en direction de l'autorité administrative, la finalité de la réinsertion paraît peser d'un poids relatif. Dans cette évidente contradiction entre ordre et réinsertion, les droits que cette dernière commande d'accorder au détenu risquent de subir les restrictions dictées par les nécessités de l'ordre. L'Administration pénitentiaire se souvient qu'elle a connu, de 1962 à 1975 la « politique de l'angoisse de l'évasion »<sup>204</sup>. Cette politique n'a plus cours ; la crainte de l'évasion et des désordres n'en demeure pas moins présente, qui peut l'emporter sur la finalité de réinsertion. Non résolue, cette contradiction majeure imprègnera toujours la pratique administrative, mais aussi l'élaboration normative.

S'il peut paraître excessif de faire de la sécurité un « principe fondateur majeur du droit pénitentiaire public »<sup>205</sup>, il n'en demeure pas moins qu'elle conditionne largement l'exercice des droits et libertés à l'intérieur des établissements

---

<sup>201</sup> G. GIUDICELLI-DELAGE et M. MASSE, « rapport introductif au colloque de Poitiers relatif à la condition juridique du détenu », Travaux de l'Institut de sciences criminelles de Poitiers, op. cit., p. 20.

<sup>202</sup> G. LEMIRE, « Grandeurs et limites des droits des détenus », in « La condition juridique du détenu », Travaux de l'Institut de sciences criminelles de Poitiers, op. cit., p. 62.

<sup>203</sup> Ou comme une « société fonctionnant traditionnellement en dehors du droit, sinon contre le droit » (J.- Ch. FROMENT, « Vers une prison de droit ? », art. préc., p. 538).

<sup>204</sup> M. DARMON, « L'exclusion pénitentiaire », art. préc., p. 138 ; J. FAVARD, « Des prisons », op. cit., p. 19.

<sup>205</sup> E. PECHILLON, « Sécurité et droit du service public pénitentiaire », op. cit., p.37.

pénitentiaires, de ceux des détenus comme de ceux des personnels. Dans cette optique, on a pu remarquer que l'exercice des droits du détenu était subordonné « à ce qui est objectivement, voire subjectivement, compatible avec l'ordre, la discipline et la sécurité », les « droits » tendant alors à devenir des faveurs, des privilèges accordés ou retirés selon ces impératifs, voire à être annihilés<sup>206</sup>.

La société carcérale est logiquement structurée et organisée puisqu'il faut, dans un espace restreint, faire vivre des personnes privées de leur liberté en tentant de reproduire une société ordinaire. On comprend que les impératifs d'ordre et de sécurité, déjà forts dans une société ordinaire pour concilier l'exercice des droits, y prennent une dimension particulière tant dans l'élaboration des règles de la vie quotidienne des détenus que dans leur application. Ils rendent plus délicate la nécessaire conciliation entre la privation de liberté et le maintien des autres droits dont le détenu n'a pas été privé. Dans une telle société, la personne détenue a une position subordonnée inhérente à son statut, que le pouvoir réglementaire traduit par l'édiction à son encontre d'un « devoir d'obéissance » aux agents chargés de la surveillance (C. pr. pén., art. D 243). La « police intérieure » a naturellement tendance à être plus astreignante que dans la société ordinaire (C. pr. pén., art. D 241 s.), et les droits des détenus plus limités que ceux des citoyens libres, d'autant que les relations entre détenus et surveillants sont forcément plus tendues que celles qui existent dans la société entre citoyens et agents de la force publique<sup>207</sup>.

Sans doute cette position de subordination du détenu explique-t-elle que l'on ait reconnu au pouvoir réglementaire la faculté de restreindre les libertés qui, dans la société ordinaire, relève du pouvoir législatif, au point que la loi prévoit qu'« un décret détermine l'organisation et le régime intérieur des établissements pénitentiaires » (C. pr. pén., art. 728). Ainsi du pouvoir de fouille largement conféré à l'Administration pénitentiaire (C. pr. pén., art. D 274). Les droits du détenu cèdent donc le pas devant les considérations de sécurité.

Comme l'a souligné un auteur, « Il apparaît inévitable que l'application de la notion pénitentiaire (de sécurité) entraîne des mesures plus rigoureuses et plus attentatoires aux libertés »<sup>208</sup>. Le Conseil constitutionnel a admis que « les décisions relatives aux modalités d'exécution des peines sont par nature distinctes de celles par lesquelles celles-ci sont prononcées ; que par suite, l'application de ceux des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République qui régissent les condamnations ne s'impose pas en ce qui concerne les décisions relatives aux modalités d'exécution des peines »<sup>209</sup>. Mais une telle latitude ne peut être laissée à l'autorité au mépris des principes fondamentaux et des garanties accordées à tout citoyen, alors surtout qu'ils s'appliquent à des personnes détenues dans des prisons dont l'état pose problème.

### **3 – L'état des prisons**

---

<sup>206</sup> G. GIUDICELLI-DELAGE et M. MASSE, « rapport introductif au colloque de Poitiers relatif à la condition juridique du détenu », art. préc., p. 19.

<sup>207</sup> G. CASADAMONT, « Notes pour une sociologie du rapport surveillants/détenus » : Rev. sc. crim. 1991, p. 58.

<sup>208</sup> E. PECHILLON, « Sécurité et droit du service public pénitentiaire », op. cit., p. 66.

<sup>209</sup> Cons const., 22 nov. 1978, décision n° 79-98 DC, relative à l'exécution des peines : Recueil de jurisprudence constitutionnelle 1959-1997, éd. Litec, t. 1, p. 63.

A ces causes de carence du droit, s'ajoute l'état des prisons qui, mal vécu tant par les détenus que par les personnels de l'Administration pénitentiaire, provient des réalités humaines et de la dégradation des bâtiments.

## **a – Les réalités humaines**

Elles résultent de la violence existant entre détenus, de la pauvreté, de l'évolution de la population pénale, des suicides, mais aussi d'une pratique administrative sans transparence.

### **1) Violences entre détenus**

Nombreux sont ceux qui, aujourd'hui, dénoncent ce phénomène des violences entre les détenus<sup>210</sup>. Faute de réaction administrative, ces violences risquent d'aboutir à l'instauration d'un ordre privé dans les établissements pénitentiaires, celui du ou des plus forts. A laisser perdurer une telle situation, l'Administration méconnaîtrait tout à la fois sa mission de sécurité publique et son obligation de protéger les détenus contre les violences, physiques et morales, des autres détenus<sup>211</sup>.

La violence entre détenus n'est, cependant, pas propre aux prisons françaises<sup>212</sup>.

Lors de sa visite en France du 6 octobre 1996, le Comité pour la Prévention de la Torture constatait, au Centre de Jeunes Détenus de Fleury Mérogis et aux Baumettes, « le problème d'actes d'agression entre détenus », en remarquant que les membres du personnel leur avaient indiqué être préoccupés par l'étendue de ce problème. Il « tenait à souligner que l'obligation de prise en charge des détenus incombant aux autorités pénitentiaires englobe la responsabilité de les protéger contre d'autres détenus qui pourraient leur porter préjudice », ajoutant qu'il « importait en particulier que le personnel de surveillance soit à la fois résolu et formé de manière appropriée pour intervenir ».

Dans les réponses du Gouvernement au rapport du Comité européen pour la Prévention de la Torture, consécutif à cette visite, il était noté que depuis dix ans, chaque année, cinq mille sept cent sanctions en moyenne étaient prononcées à l'encontre de détenus pour atteintes à l'intégrité physique et cent soixante dix-neuf pour infractions aux mœurs, avant de souligner qu'« il est très difficile d'apprécier l'importance de ces chiffres », puis d'envisager les mesures de prévention (repérer le détenu fragile lors de son accueil en détention) et de répression (sanctions disciplinaires et pénales).

### **2) Pauvreté en prison**

La prison est le lieu des « pauvretés » résultant de facteurs divers, économiques, sociaux, culturels et corporels. L'inégalité sociale entre les détenus se double d'ailleurs d'une inégalité entre les établissements qui n'offrent pas tous les

---

<sup>210</sup> Sur ce point : V. Ch. LAMBERT, « Derrière les barreaux », éd. Michalon, 1999. V. *infra*, note 348.

<sup>211</sup> Commission EDH, 4 mars 1986, Quiston c. Royaume-Uni, préc.

<sup>212</sup> « A l'heure actuelle, la véritable violence carcérale est celle qui se déroule entre détenus », indique le professeur LEMIRE originaire du Canada, en rappelant que dans son pays, « les homicides entre détenus ont atteint au cours des deux dernières décennies des sommets inégalés » (G. LEMIRE, « Grandeurs et limites des droits des détenus », in « La condition juridique du détenu », op. cit., p. 65). Il explique ainsi la proportion, en forte augmentation (20 % contre 1% à 2% il y a une trentaine d'années), de détenus qui demandent à être placés en isolement. V. *infra*, 2<sup>ème</sup> partie, III, § 2, B : la situation au Canada.

mêmes prestations, ni les mêmes possibilités de travail, ce dont souffrent particulièrement les plus démunis, alors que « les dépenses liées aux consommations autorisées ou encouragées (télévision) sont plus élevées qu'à l'extérieur »<sup>213</sup>.

Une telle situation est propice à l'instauration d'une « économie clandestine faite de trafics et de rackets », les détenus victimes de ces rackets n'étant évidemment pas les plus nantis, ni les plus forts physiquement et psychiquement, d'autant que l'indigence peut, singulièrement en prison, conduire à des pratiques telles que la prostitution ou la participation à des trafics divers. Aussi faut-il veiller à ne pas aggraver cette inégalité sociale en éloignant les détenus par rapport au domicile de leur famille ou, plus largement, de leurs soutiens.

### **3) Evolution de la population pénale**

Depuis quelques années, la population pénale a évolué, particulièrement du fait de la mise en détention de mineurs non intégrés socialement et de personnes souffrant de troubles psychiatriques.

De plus en plus, sont détenus des jeunes, en grande difficulté économique et sociale, souvent toxicomanes, qui ne supportent ni les règles de la société ni, a fortiori, celles de la vie carcérale<sup>214</sup>. Un Député européen a souligné leur « incontrôlable agressivité, l'indiscipline, l'absence de tous repères... l'irrespect de toute norme, l'inculture... », en précisant que « les tentatives de faciliter un brin de prise de conscience, de retisser un lien social minimal, de rétablir une insertion sociale même élémentaire, de faire accepter quelques règles contraignantes sont marquées par un taux d'échec important... »<sup>215</sup>.

Par ailleurs, « dans les prisons, la psychiatrie est un problème majeur ». Le nombre de détenus souffrant « de maladies psychiatriques sévères... atteint une proportion non négligeable ». Or, pour le docteur PRADIER, « ces malades, pour certains condamnés à de longues peines, perturbent gravement la vie de leurs codétenus et le travail du personnel de surveillance »<sup>216</sup>. Cette augmentation lui paraît d'ailleurs due à la promulgation du nouveau Code pénal et à l'évolution de la médecine psychiatrique<sup>217</sup>.

### **4) Suicides en prison**

Leur nombre est élevé : 138 en 1996, 125 en 1997, 118 en 1998 et 124 en 1999, comme celui des tentatives de suicide<sup>218</sup>. Selon les statistiques du Conseil de

---

<sup>213</sup> A.-M. MARCHETTI, « Pauvretés en prison », 1997. Elle note que la seule alternative à la cantine est la demande d'aide gratuite (vêtements, tabac, produits d'hygiène et parfois télévision) ou la mendicité, « qui stigmatisent toutes les deux ».

<sup>214</sup> Sur le problème des mineurs dans les prisons : V. contribution en annexe de M. Philippe CHAILLOU, Conseiller à la Cour d'appel de Paris.

<sup>215</sup> Rapport du docteur Pierre PRADIER, sur « La gestion de la santé dans les établissements du programme 13 000. Evaluation et perspectives », septembre 1999, p. 25.

<sup>216</sup> Selon le propos du docteur PRADIER, ancien député européen, entendu par la Commission.

<sup>217</sup> Sur la psychiatrie en prison : V. l'audition, par la Commission, du docteur BALIER.

<sup>218</sup> Le rapport annuel d'activité de l'Administration pénitentiaire pour l'année 1997 (éd. « La Documentation Française », p. 123 s.), montre que le nombre des suicides a connu depuis une dizaine d'années

l'Europe pour l'année 1996, la France se trouvait parmi les pays connaissant les plus forts taux de suicides dans les prisons<sup>219</sup>.

Une circulaire du Garde des Sceaux, en date du 29 mai 1998, a énoncé les règles et principes à respecter en matière de prévention du risque suicidaire, tandis qu'un programme expérimental a été mis en œuvre dans onze établissements pénitentiaires. Elle demande aux personnels « des pratiques professionnelles appropriées et une amélioration de la prise en charge des détenus », mais aussi « de repérer rapidement une situation particulière et de limiter l'angoisse générée par la perte des repères<sup>220</sup>, d'observer particulièrement les détenus présentant un risque suicidaire, notamment la nuit, et de prendre en charge globalement ces détenus par le dialogue, l'observation et un suivi somatique ». A ces fins, il est prévu « une formation spécifique des surveillants sur la prévention des suicides » et « un dispositif innovant de prise en compte des tentatives de suicide »<sup>221</sup>.

Toutefois, comme l'a indiqué le Garde des Sceaux, les efforts engagés ne peuvent garantir une baisse du nombre de suicides, car les causes des passages à l'acte apparaissent complexes<sup>222</sup>.

### **5) Manque de transparence administrative**

Tous les services administratifs, quels qu'ils soient, cultivent depuis plusieurs siècles une confidentialité, voire une opacité, fortement ancrée dans la culture française. La transparence est pourtant génératrice de plus d'ordre que de désordre.

Par hypothèse fermée, la société carcérale aggrave l'opacité reprochée à l'Administration pénitentiaire qui, plus que toute autre institution, devrait s'efforcer à la transparence<sup>223</sup>. Le rapport d'une précédente commission relevait d'ailleurs, en 1989, que « l'opacité de l'administration pénitentiaire vis-à-vis de l'extérieur est une des causes de la difficulté pour cette institution d'être reconnue à sa juste place dans la société »<sup>224</sup>.

Une organisation internationale a rappelé qu'il fallait « en finir avec la tradition de secret qui trop souvent entoure les prisons et ce qui se passe derrière leurs murs », ce qui lui paraissait le plus sûr moyen pour mettre en œuvre les Règles

---

une croissance constante, de 60 en 1987 à 125 en 1997, chiffres qu'il faut rapprocher de la population pénale de ces époques, tout en indiquant que le mode le plus utilisé par les détenus est la pendaison ou la strangulation (96 sur 125 en 1997), puis l'absorption de produits médicamenteux (13 sur 125). Pour la même année, le rapport fait état de 1 022 tentatives de suicide, dont 368 par pendaison ou strangulation et 392 par ingestion de produits toxiques ou de médicaments. Dans le même temps, l'Administration pénitentiaire a enregistré 1 337 actes d'automutilation contre 1 763 en 1996, consistant dans des incisions ou ingestions de corps étrangers.

<sup>219</sup> 24 pour 10 000 détenus, à l'égal de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, selon les « Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe (Space I), enquête 1997 », p.46.

<sup>220</sup> A cet effet, le détenu qui arrive doit être informé aussitôt sur son parcours carcéral, car il est établi que le risque de passage à l'acte est important dans les jours suivant l'incarcération.

<sup>221</sup> Réponse du ministre de la justice à une question parlementaire : JOAN, 17 janv. 2000, p. 362.

<sup>222</sup> Dans la réponse à la question parlementaire susvisée.

<sup>223</sup> V. l'audition, par la Commission, de M. Pierre TRUCHE, Premier Président honoraire de la Cour de cassation, Président de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme : « La prison constitue un paradoxe car s'agissant d'un milieu fermé ce qui s'y passe devrait être connu, ce qui n'est pas le cas ».

<sup>224</sup> Rapport au Premier Ministre et au Garde des Sceaux sur la modernisation du service public pénitentiaire, Commission présidée par M. Gilbert BONNEMAISON, février 1989, p. 46.

minima des Nations unies<sup>225</sup>. Il reste que l'information, propice à l'instauration d'une société apaisée, doit circuler entre l'institution et les détenus, mais aussi entre les agents de l'Administration eux-mêmes. La transparence seule peut permettre à l'opinion publique de s'intéresser à la prison et à l'indispensable mission sociale des fonctionnaires qui y travaillent.

Sans doute est-ce pour cette dernière raison que les Règles pénitentiaires européennes, dans leur article 53, encouragent la transparence en ces termes : « L'Administration pénitentiaire doit estimer que l'une de ses tâches majeures est de tenir l'opinion publique constamment informée du rôle joué par le système pénitentiaire et du travail accompli par son personnel, de manière à mieux faire comprendre au public l'importance de leur contribution à la société ». Au-delà de ces recommandations formelles, le Conseil de l'Europe préconise dans divers documents « l'ouverture de la prison, la transparence, la coopération entre tous les intervenants et la participation de la communauté »<sup>226</sup>.

### **b – L'état matériel des prisons dégradé**

L'état actuel des prisons françaises constitue un obstacle déterminant à tout progrès décisif du droit en leur sein, alors pourtant que toutes les parties ont intérêt à ce que cet état matériel soit convenable. L'Administration, parce que l'environnement matériel commande souvent la gestion de l'établissement et de la détention des personnes privées de liberté. Les agents pénitentiaires parce que cet environnement leur facilite la tâche en contribuant à un ordre mieux accepté, mais aussi parce que la prison est leur lieu de travail et que l'on concevrait difficilement, dans d'autres Administrations, d'offrir aux agents de l'Etat des conditions de travail aussi dégradées. Les détenus, parce que l'état matériel des prisons participe directement de leur statut et de son effectivité. La société, enfin, parce que le délabrement des prisons, par les effets qu'il entraîne, va à l'encontre du fondement de la peine privative de liberté : la réinsertion qui, à terme, participe de la sécurité.

Cette carence est réelle, mais elle a été encouragée par des années d'indifférence du public, qui ont abouti à l'état des prisons que nous connaissons aujourd'hui, dont le Garde des Sceaux a affirmé qu'il était indigne d'un pays comme le nôtre, avant d'annoncer la fermeture de six établissements pénitentiaires. Pour la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale<sup>227</sup>, l'état dégradé de nos prisons a plusieurs causes : l'absence de tout programme de maintien à niveau des immeubles pendant la période courant de 1940 à 1964, la surpopulation des maisons d'arrêt depuis dix ans et la faiblesse des crédits consacrés à l'entretien régulier des bâtiments, également dénoncée dans un rapport de la Cour des comptes de 1991

---

<sup>225</sup> Il s'agit de « Penal Reform International » (PRI), qui a publié un ouvrage avec le soutien de la Commission des Communautés européennes et du Ministère de la Justice des Pays-Bas : « Pratique de la prison. Du bon usage des règles pénitentiaires internationales », p. 157. « Penal Reform International » est une organisation internationale non gouvernementale, créée à Londres le 12 novembre 1989 par des personnes venues de nombreux pays, qui développe des programmes à l'échelon régional en aidant des O.N.G. et favorise l'échange d'informations entre les pays.

<sup>226</sup> Audition, par la Commission, de M. De VEL, Directeur général des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

<sup>227</sup> Avis présenté au nom de la Commission des lois sur le projet de loi de finances de l'année 2000, pour les Services Pénitentiaires et la Protection Judiciaire de la Jeunesse, par André GERIN, député : doct AN, n° 1865, p. 22.

relatif à la gestion du patrimoine immobilier<sup>228</sup>. Dès lors, il apparaît évidemment difficile de résorber une situation qui résulte d'une quarantaine d'années d'inertie ou, à tout le moins, d'efforts financiers inégaux<sup>229</sup>.

La surpopulation est certainement l'une des causes de cet état dégradé. En effet, la population carcérale a été en croissance constante au cours de ces vingt-cinq dernières années<sup>230</sup>. De 28 000 détenus environ en 1974, elle s'élève aujourd'hui à 51 903<sup>231</sup>. Beaucoup d'établissements pénitentiaires connaissent donc, ou ont connu, un taux d'occupation excessif<sup>232</sup>, la construction de nouvelles prisons n'ayant pas toujours pour effet de faire baisser ce taux puisque, comme on a pu le noter depuis longtemps, « à mesure que les constructions s'étendent, le nombre des prisonniers augmente »<sup>233</sup>. Pour accueillir ces détenus, l'Administration pénitentiaire dispose de cent quatre-vingt-sept (187) établissements, dont cent dix-neuf (119) maisons d'arrêt, cinquante-cinq (55) établissements pour peines, douze (12) centres de semi-liberté et un hôpital national pénitentiaire à Fresnes (E.P.S.N.F.).

A la fin de l'année 1987, cinquante et un mille personnes étaient détenues dans cent quatre-vingt-six établissements environ, dont la capacité ne dépassait pas trente-quatre mille cinq cent (34 500) places, trente de ces établissements ne correspondant plus alors aux normes modernes de détention. Le programme engagé à partir de 1986 devait fournir treize mille places nouvelles<sup>234</sup>, par la réalisation de vingt-cinq établissements selon des caractéristiques architecturales déterminées<sup>235</sup>, afin de respecter la dignité humaine et le droit à la dignité<sup>236</sup>, et de limiter le plus possible les effets désocialisants de l'enfermement, marquant ainsi une évolution sensible dans l'architecture et le fonctionnement des établissements pénitentiaires. Bien que dans le même temps, d'autres établissements pénitentiaires, trop vétustes pour pouvoir être restaurés, aient dû être fermés, ces constructions ont porté la capacité des prisons françaises à quarante-neuf mille cinq cent (49 500) places. Mais

---

<sup>228</sup> Insuffisance qui était estimée à 140 millions de francs par an, soit deux milliards pour les quinze dernières années.

<sup>229</sup> Selon les chiffres fournis par l'Administration pénitentiaire, au 22 mars 1995, 22 établissements avaient été construits entre 1960 et 1983, et 40 l'ont été depuis 1983.

<sup>230</sup> Comme l'a remarqué M. FAVARD, depuis 1974, tous les Gardes des Sceaux ont connu un accroissement de la population carcérale (in « Des prisons », op. cit., p. 35).

<sup>231</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, selon la statistique mensuelle de la population détenue en France publiée par le ministère de la justice, direction de l'Administration pénitentiaire. Sur ce chiffre, le pourcentage de prévenus était de 39,5%. Le nombre de détenus mineurs s'élevait à 672 (1,3% de l'ensemble de la population carcérale).

<sup>232</sup> Selon les statistiques susvisées, 15 établissements ou quartiers ont une densité de population supérieure ou égale à 200%, 28 établissements ou quartiers une densité comprise entre 150 et 200%, 67 entre 100 et 150%, 104 une densité inférieure à 100% dont 36 maisons d'arrêt.

<sup>233</sup> Rapport du ministre de l'Intérieur à la Société Royale des prisons en 1830, cité par Jean FAVARD, in « Des prisons », op. cit.

<sup>234</sup> Programme connu sous le nom de « Programme 13 000 ».

<sup>235</sup> Caractéristiques qui reprenaient les travaux d'une précédente commission. Innovation de taille du « Programme 13 000 », régi par la loi du 22 juin 1987, plusieurs des fonctions jusque là assurées par les personnels pénitentiaires ont été déléguées à des entreprises privées : maintenance des établissements, hôtellerie et restauration, travail et formation professionnelle des détenus, soins aux détenus et transport. Vingt et un établissements fonctionnent ainsi depuis leur mise en service en gestion mixte. L'Administration y a évidemment conservé ses fonctions régaliennes de surveillance et de suivi du dossier pénal du détenu. Quatre des vingt-cinq établissements construits fonctionnent selon le régime habituel de la régie directe.

<sup>236</sup> Notamment par la mise en place d'un cloisonnement total des sanitaires, par un volume suffisant de la cellule, une aération et un éclairage convenables.



le nombre des détenus étant en constant accroissement<sup>237</sup>, un nouveau plan de construction de quatre mille (4 000) places devait aussitôt être prévu par la loi de programme pour la justice du 6 janvier 1995<sup>238</sup>.

Au total, un important effort de modernisation a donc été effectué ces dernières années : trente établissements vétustes ou inadaptés ont été fermés et quarante et un nouveaux établissements construits depuis la fin des années quatre-vingts. Mais au regard du retard accumulé, il demeure très insuffisant, tant « la plupart des établissements pénitentiaires restent vétustes, dégradés et fonctionnellement inadaptés »<sup>239</sup>.

En conséquence, un double programme a dû être engagé<sup>240</sup>. Programme de rénovation en 1998 qui, portant sur l'ensemble des établissements existants, a entrepris un effort particulier pour cinq d'entre eux particulièrement vétustes et encombrés<sup>241</sup>. Programme de construction lancé en 1997, qui envisage la construction de six nouveaux établissements, livrables entre la fin de l'année 2002 et celle de l'année 2003<sup>242</sup>. Ces établissements répondront aux normes nouvelles de détention, issues notamment du « programme 13 000 » : existence de cellules individuelles ou doubles équipées d'une douche, de cellules « mère-enfant », de cellules pour personnes handicapées avec sanitaires et mobiliers adaptés, ainsi que, par établissement, d'un centre scolaire, d'une bibliothèque centrale, d'un lieu de culte œcuménique, d'un gymnase polyvalent, d'un terrain de football et d'un plateau omnisports, tout en prenant en compte l'amélioration des conditions de travail des personnels avec l'installation de vestiaires pour femmes et de chambres individuelles pour les services de nuit. Enfin, devant l'ampleur du retard immobilier de cette Administration<sup>243</sup>, un autre programme de construction doit être lancé, de trois ou quatre établissements, dont un nouvel établissement à Saint-Denis de La Réunion considéré comme indispensable pour pouvoir fermer un établissement délabré<sup>244</sup>.

Le rapport public du Comité pour la Prévention de la Torture, établi lors de sa visite en France du 6 octobre 1996, a décrit cet état préoccupant de nos prisons,

---

<sup>237</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 1995, il s'élevait à 53 935 personnes.

<sup>238</sup> Ces constructions devaient, au terme des travaux de deux commissions, être différenciées en fonction du type de détention, améliorer la sécurité ainsi que les conditions de travail des personnels et de vie des détenus, selon les renseignements fournis par l'Administration pénitentiaire.

<sup>239</sup> Avis présenté au nom de la Commission des lois sur le projet de loi de finances de l'année 2000, op. cit., doct AN, n° 1865, p. 22.

<sup>240</sup> V. Réponse du Garde des Sceaux ministre de la justice à une question parlementaire : JOAN, 21 fév. 2000.

<sup>241</sup> Il s'agit des prisons suivantes : Fresnes, Fleury, La Santé, Les Baumettes et Loos, qui regroupent au total 18,6% de la population pénale avec, au 1<sup>er</sup> janvier 1999, un taux d'occupation de 100,4%. Le coût prévu de l'ensemble du programme de rénovation pour ces cinq établissements, de l'ordre de 900 millions de francs, serait en définitive de près de 2 milliards de francs (Avis de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale préc., p. 22).

<sup>242</sup> A Lille, Avignon, Toulouse, Meaux, Toulon et Liancourt.

<sup>243</sup> Il faut signaler que les crédits de l'Administration pénitentiaire sont, pour l'an 2000, en hausse de 5,9% par rapport à la loi de finances pour 1999 (V. Avis présenté par M. Georges OTHILY, au nom de la Commission des Lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2000, relatif à l'Administration pénitentiaire, doct Sénat, session ordinaire 1999-2000, n° 94).

<sup>244</sup> V. Avis de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale préc., p. 23. Le projet de budget consacre 150 millions de francs à ces nouvelles constructions. V. Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du service public pénitentiaire dans le département de La Réunion, doct AN n° 1841.

après avoir indiqué que « l'ensemble des observations faites in situ l'ont convaincu que la grande majorité du personnel des prisons visitées s'efforçait de traiter les détenus de manière humaine, tâche qui n'est pas toujours rendue aisée par les conditions matérielles qui régissent dans certains établissements »<sup>245</sup>.

Ainsi pour la prison des Baumettes, le Comité a notamment invité les autorités françaises à « accorder une haute priorité aux travaux de rénovation entrepris en tenant compte de ses remarques, à réexaminer sans délai la question de l'alimentation des détenus et à prendre les mesures qui s'imposent », tandis que pour le Centre de Jeunes Détenus de Fleury-Mérogis, il leur a demandé de revoir les conditions matérielles de détention dans l'établissement... ». Quant à la maison d'arrêt de La Santé, le Comité a signalé que dans les divisions B, C et D du quartier haut, « les cellules étaient dans un état de dégradation très avancé comme les bâtiments même dont le gros œuvre était attaqué » ; que « leur équipement était à l'identique (lits vétustes, matelas et couvertures sales et usés) »<sup>246</sup>, que « les cellules étaient infestées de poux et d'autres vermines ; la présence de rongeurs n'était pas non plus exceptionnelle »<sup>247</sup>, qu'« en résumé, les conditions matérielles de détention dans ces divisions étaient misérables et comportaient des risques pour la santé des détenus ».

Outre qu'il participe certainement du niveau de violences entre détenus qui a été constaté, un tel état matériel constitue incontestablement une entrave considérable, voire majeure, à l'instauration dans les prisons d'un Etat de droit égal à celui qui existe dans la société civile.

## B – Un droit mal ordonné

Une certaine doctrine a pu qualifier le droit de la prison, à raison de la faiblesse de ses sources<sup>248</sup>, de « droit mou, droit flou, droit en mineur ou droit mineur » ou de « droit faible », un auteur ayant même pu évoquer une « illusion législative »<sup>249</sup>. Cette faiblesse serait le fait de la Constitution qui, ayant conféré au pouvoir législatif une compétence d'attribution par son article 34, notamment en ce qui concerne « la détermination des crimes et des délits, ainsi que les peines qui leur sont applicables, et la procédure pénale », laisserait au pouvoir réglementaire une compétence de droit commun, particulièrement pour régir l'exécution des peines.

---

<sup>245</sup> Ainsi, examinant la dimension des cellules, le Comité rappelait le constat, déjà fait, que leur taille de neuf mètres carrés (9 m<sup>2</sup>) environ peut « à la rigueur être d'une dimension acceptable pour deux détenus mais qu'au delà, l'espace de vie devient très médiocre ». Selon le mode de calcul des capacités d'accueil des établissements, les cellules de 11 m<sup>2</sup> ne peuvent contenir plus d'une personne (V. Circ. D.A.P. n° NOR JUS E 88 40016 C du 17 mars 1988).

<sup>246</sup> En particulier, le lavabo et les toilettes des cellules (camouflées derrière un rideau de fortune) étaient « délabrées et insalubres – sans même évoquer l'odeur se dégageant des toilettes ».

<sup>247</sup> Ajoutant que « c'était une plaie contre laquelle l'établissement avait beaucoup de mal de lutter ».

<sup>248</sup> Droit essentiellement fait de règlements et de circulaires non opposables ou de règlements intérieurs plus ou moins publiés (V. « Le droit pénitentiaire : un droit faible au service du contrôle des détenus ? », tiré de C. FAUGERON, A. CHAUVENET et P. COMBESSIE, « Approches de la prison », P.U. Montréal, P.U. Ottawa, De Boeck Université, 1996, p. 274 s).

<sup>249</sup> M. HERZOG-EVANS, « La gestion du comportement du détenu », op. cit., p. 20.

Outre les instruments juridiques internationaux d'application directe sur notre territoire, le droit de la prison n'est constitué que par quelques lois insérées ou non dans le Code de procédure pénale et, pour l'essentiel, par des règlements, voire des circulaires. Cependant, à la vérité, une analyse approfondie de l'état du droit de la prison permet de percevoir que sa « faiblesse » ne tient pas tant au caractère mineur de ses sources, qu'à son désordre. Faute d'avoir clairement et définitivement considéré qu'à l'exclusion de la liberté d'aller et de venir, le détenu bénéficie de tous les droits d'un citoyen ordinaire<sup>250</sup>, le droit de la prison limite ces droits par la voie de simples règlements.

De même, plus que de la faiblesse de ses actuelles sources, ce droit de la prison souffre de la moindre qualité de ses normes. A l'inflation des textes, s'ajoute la tendance de l'Administration à réglementer, jusque dans les moindres détails, une activité sociale que le législateur a pour habitude, lui, de régir par des dispositions plus générales<sup>251</sup>, et à élaborer une profusion de circulaires qui alimente encore cette mauvaise qualité dénoncée.

Tels sont les éléments de ce désordre juridique : la hiérarchie des normes méconnue, des règles d'une qualité discutable et l'existence d'un droit subordonné.

## **1 - La hiérarchie des normes méconnue**

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Pour avoir perdu sa liberté d'aller et de venir, la personne détenue n'en conserve pas moins toutes ses autres libertés. L'Etat de droit, que la hiérarchie des normes assure sur le fondement de la Constitution, conserve le même contenu et la même force dans le milieu carcéral que dans la société libre, sans pouvoir être amoindri ou dissocié. Les droits et garanties du détenu, autres que sa liberté d'aller et de venir, ne peuvent donc recevoir de limitations que de la loi. Ainsi, le « respect de la dignité inhérente à la personne humaine » devrait, s'agissant d'un principe fondamental, être édicté par la loi et non par le règlement (C. pr. pén., art. D 189)<sup>252</sup>.

En aménageant par la voie réglementaire la vie des personnes privées de leur liberté, on soustrait les mesures de contrainte à tout contrôle préalable de constitutionnalité, notamment en ce qui concerne les principes de nécessité et de proportionnalité ; alors que les juridictions administratives, principalement chargées de ce contrôle, sont encore peu accessibles et lentes au point de faire perdre à leurs décisions tout intérêt pratique<sup>253</sup>.

Certains des actes coercitifs prévus par règlement à l'encontre des personnes incarcérées, ici repris sans souci d'exhaustivité, paraissent ainsi échapper à la hiérarchie des normes.

---

<sup>250</sup> V. *supra*, § 1, sur le statut du détenu.

<sup>251</sup> Inflation, encore aggravée dans un domaine où, la sécurité étant à ce point importante, le pouvoir réglementaire peut avoir tendance à tout prévoir pour parer à toute possibilité d'évasion.

<sup>252</sup> Sous ce regard, il eût mieux valu que cette annonce fût prévue par la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

<sup>253</sup> V. *infra*, 2<sup>ème</sup> partie.

## **a- L'emploi de la contrainte étatique**

Toute mesure coercitive pouvant, par son exercice, comporter une atteinte à l'intégrité corporelle ou physique d'une personne ne peut être régie que par une disposition législative dès lors que, même détenue, cette personne conserve intact le droit à son intégrité corporelle.

S'agissant de la mise en œuvre de la contrainte, d'ailleurs envisagée par l'article 726 du Code de procédure pénale, elle ne semble pouvoir être régie que par le législateur selon les principes constitutionnels de nécessité et de proportionnalité, et non par des règlements (C. pr. pén., art. D 283-3 s.). Seule la loi peut prévoir l'usage de la force à l'encontre des détenus, a fortiori au cas d'utilisation des armes à feu (C. pr. pén., art. D 283-5, D 283-6)<sup>254</sup>. D'ailleurs, pour des situations similaires, elle prévoit des dispositions au profit des agents de la force publique (C. pén., art. 431-3) et des agents des Douanes (C. douanes, art. 56), tandis qu'à l'instar de notre Constitution, la Convention européenne, dans son article 2, exige une loi pour l'usage des armes à feu.

Singulièrement, il semble peu conforme à la hiérarchie des normes d'édicter, par voie de règlement, l'interdiction faite aux agents des services déconcentrés de l'Administration pénitentiaire et aux personnes ayant accès à la détention de se livrer à des actes de violence sur les détenus ou encore de recevoir de ceux-ci un don ou avantage quelconque (C. pr. pén., art. D 220), alors qu'une telle prohibition ressortit à la compétence législative.

## **b – Les fouilles**

Si la fouille de la cellule ou des locaux de travail destinée à prévenir tout risque d'évasion peut ressortir à la compétence réglementaire, dans la mesure où ces lieux ne constituent pas un domicile (C. pr. pén., art. D 269), il en va différemment de la réglementation de la fouille des détenus qui peut être ordonnée « fréquemment et aussi souvent que le chef de l'établissement l'estime nécessaire » (C. pr. pén., art. D 275). Une telle disposition apparaît critiquable à un double titre. D'abord, parce que constitutive d'une mesure de contrainte à l'encontre d'une personne toujours titulaire des droits à la liberté individuelle et à l'intégrité corporelle, cette mesure de fouille ne peut être aménagée que par une loi. Ensuite, parce qu'elle ne répond pas aux principes constitutionnels de nécessité et de proportionnalité dont le respect est ordinairement exigé par le Conseil constitutionnel. La subjectivité de la nécessité laissée à la seule appréciation du chef de l'établissement et, plus encore, la généralité des pouvoirs donnés aux agents de l'Administration, comme l'absence de garanties offertes à la personne ainsi contrainte, pourraient être, si une telle

---

<sup>254</sup> Il ne paraît pas possible de prendre, même sur le fondement de l'acte dit loi du 28 décembre 1943, un règlement qui autorise les forces de l'ordre intervenant dans l'enceinte de la prison à faire usage des armes à feu, par une assimilation aux personnels de l'Administration pénitentiaire dont seule la loi peut décider (C. pr. pén., art. D 283-6, dern. al.). Sur l'usage des armes à feu dans les établissements pénitentiaires : V. Circulaire du ministre de la justice, n° JUSE9840004C du 1<sup>er</sup> juill. 1998.

disposition résultait d'une loi, de nature à entraîner la censure du Conseil constitutionnel<sup>255</sup>.

Le non-respect de la hiérarchie des normes peut pareillement être relevé pour la fouille des détenus au cas d'extraction ou de transfèrement (C. pr. pén., art. D 294), ou pour celle qui est prévue par les circulaires en ce qui concerne les contrôles des détenus ou des visiteurs à l'entrée des établissements pénitentiaires<sup>256</sup>, alors qu'en droit commun, la fouille d'une personne exige soit le recours aux dispositions régissant les enquêtes de police (C. pr. pén., art. 54, 56 et 76) et l'instruction (C. pr. pén., art. 92, 94 à 96, 152), soit la prévision d'un texte spécial (C. av. civ., art. L 282-8)<sup>257</sup>. Un encadrement législatif serait de nature à porter remède à ces distorsions juridiques. Pour ne prendre qu'un exemple de droit comparé, la Charte canadienne des droits et libertés accorde aux détenus, comme aux citoyens libres, une protection contre les fouilles abusives<sup>258</sup>.

### c - Les atteintes aux correspondances

Support de la vie privée, le droit du détenu de correspondre avec la personne de son choix connaît des limites tenant au contenu des correspondances, au moyen de ces correspondances et à leurs destinataires.

Quant à leur **contenu**, les lettres de tous les détenus doivent être « écrites en clair », celles qui sont rédigées en langue étrangère pouvant être traduites à cette fin (C. pr. pén., art. D 418). En effet, elles peuvent être, « tant à l'arrivée qu'au départ », lues « aux fins de contrôle », tandis que les missives rédigées par les prévenus ou à eux adressées sont, « *au surplus* », communiquées au magistrat saisi du dossier de l'information « dans les conditions que celui-ci détermine (C. pr. pén., art. D 415 et D 416). Les courriers qui n'obéissent pas à ces règles peuvent être « retenus », à l'instar de ceux qui « contiennent des menaces précises contre la sécurité des personnes ou celle des établissements pénitentiaires » ou « ne satisfont pas aux prescriptions réglementaires » (C. pr. pén., art. D 415, al. 2 et 416, al. 2).

S'agissant des **moyens de ces correspondances**, les courriers entre les *condamnés* et leurs avocats ne peuvent bénéficier du secret que sous condition de justifier d'une assistance personnelle au cours de la procédure ou de joindre une attestation du parquet certifiant la nécessité du secret (C. pr. pén., art. D 419). Les correspondances entre les *prévenus* et leurs avocats sont également libres, verbalement ou par écrit, toutes facilités « compatibles avec les exigences de la discipline et de la sécurité » leur étant accordées pour l'exercice de leur défense, qui ne peut être restreinte par l'interdiction de communiquer prévue à l'article 116 du Code de procédure pénale (C. pr. pén., art. D 67). Les lettres adressées sous pli

---

<sup>255</sup> V. notamment : Cons. Constit., 12 janv. 1977, déc. n° 76-75 DC, relative à la fouille des véhicules : Recueil de jurisprudence constitutionnelle, op. cit., p. 45.

<sup>256</sup> Circulaires du 14 mars 1986 et du 26 juin 1997, ainsi que note du 18 février 1997.

<sup>257</sup> Pour la fouille de sécurité des passagers d'un avion préalablement à un vol, le législateur a dû voter des dispositions, intégrées dans le Code de l'Aviation Civile, octroyant aux O.P.J., et aux A.P.J. sous le contrôle et les instructions d'un O.P.J., le pouvoir de procéder à la visite des personnes, des bagages, du fret, des colis postaux, des aéronefs et des véhicules pénétrant ou se trouvant dans les zones non librement accessibles au public des aéroports et de leurs dépendances ...

<sup>258</sup> Dans son article 8. Sur ce point : V. P. BELIVEAU, « La Condition juridique du détenu au regard de la Charte canadienne des droits et libertés », in « La condition juridique du détenu », op. cit., p. 157 s.

fermé par les prévenus à leur défenseur, ainsi que celles que ce dernier leur envoie ne sont soumises à aucun contrôle (C. pr. pén., art. D 69).

Par ailleurs, si les condamnés incarcérés dans des établissements pour peines peuvent être autorisés à téléphoner ponctuellement ou une fois par mois, « l'identité de leur correspondant et le contenu de la conversation (sont) contrôlés » (C. pr. pén., art. D 417, al. 2). Sous les mêmes conditions, ils peuvent encore être « autorisés, dans des circonstances familiales ou personnelles importantes, par le chef de l'établissement, à téléphoner ... » (C. pr. pén., art. D 417, al. 2 et 3). Les prévenus, eux, se voient privés de tout droit à un entretien téléphonique, subissant ainsi un régime plus sévère alors même qu'ils n'ont pas été l'objet d'une condamnation pénale.

Quant aux **destinataires des lettres**, le directeur de l'établissement pénitentiaire a, en informant de sa décision la commission de l'application des peines, la faculté d'interdire la correspondance occasionnelle ou périodique avec des personnes autres que le conjoint ou les membres de la famille d'un condamné, « lorsque cette correspondance lui paraît compromettre gravement la réinsertion du détenu ou la sécurité et le bon ordre de l'établissement » (C. pr. pén., art. D 414).

De même, alors que le droit de visite a été accordé, un surveillant, présent au parloir ou au lieu de l'entretien, a la faculté d'entendre les conversations, les détenus et les visiteurs devant normalement s'exprimer en français<sup>259</sup>, tandis que préalablement, l'accès à ce parloir implique, pour les détenus, la fouille avant comme après l'entretien, et pour les visiteurs les mesures de contrôle jugées nécessaires pour des motifs de sécurité (C. pr. pén., art. D 406).

Après examen sommaire du régime de la correspondance écrite ou téléphonique des détenus, support de leur vie privée, force nous est d'observer que, sans discuter de l'opportunité des restrictions prévues au regard des nécessités de la prison, les normes qui les portent ne paraissent pas conformes à l'ordre juridique, dès lors qu'elles concernent une liberté fondamentale, celle de la vie privée, que seul le législateur a compétence pour régir aux termes de notre Constitution.

---

<sup>259</sup> Au cas d'utilisation d'une langue étrangère, la surveillance est assurée par un agent capable de comprendre cette langue. A défaut, la visite n'est acceptée que si le permis prévoit expressément la faculté d'une conversation en langue étrangère (C. pr. pén., art. D 407).

## d – La conduite des investigations judiciaires

On peut encore s'interroger sur une disposition réglementaire tendant à soustraire une personne privée de liberté au déroulement normal des investigations judiciaires, alors que le détenu reste un citoyen soumis aux lois et la prison un lieu où s'applique l'Etat de droit ordinaire. En effet, aux termes de l'article D 317 du Code de procédure pénale, les officiers et agents de police judiciaire reçoivent, dans le cadre d'une enquête à laquelle ils procèdent, le pouvoir d'entendre les détenus à l'intérieur de l'établissement et, lorsqu'une telle mesure n'est pas « suffisante », d'extraire le détenu en cause, « sous la réserve que ce dernier demeure sous leur responsabilité et soit réintégré dans la journée ».

Si l'on peut comprendre le souci d'ordre et de discipline qui anime une telle norme, force est de constater, là encore, qu'une disposition réglementaire ne saurait faire obstacle à l'application des lois aménageant les pouvoirs de police judiciaire dans la double finalité de la manifestation de la vérité et de l'ordre public. En d'autres termes, un officier ou un agent de police judiciaire agissant sur les instructions d'un procureur de la République ou d'un juge d'instruction tient de la seule loi un pouvoir, dont aucune réglementation ne saurait avoir la force juridique suffisante pour lui en interdire l'exercice. En revanche, paraît entrer dans la compétence réglementaire l'autorisation d'extraire le détenu en cause aux fins d'enquête, qu'un magistrat doit délivrer précisément à raison de la privation de liberté.

## 2 – Des normes d'une qualité discutable

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, le principe de la légalité inscrit à l'article 7 de la Convention ne saurait, dans une société démocratique où il occupe nécessairement une place essentielle, se satisfaire de la seule existence de la norme, rejoignant sur ce point le Conseil constitutionnel. Si elle admet qu'une norme puisse consister dans une jurisprudence, la Cour exige en revanche qu'elle ait une certaine « qualité », particulièrement lorsqu'elle a pour objet d'apporter des limitations aux libertés et garanties fondamentales. Aux termes de sa jurisprudence habituelle, la Cour rappelle que dans les dispositions conventionnelles, « les mots « prévue par la loi »... veulent d'abord signifier que la mesure incriminée a une base légale en droit interne, mais ils ont aussi trait à la qualité de la loi en cause : ils exigent l'accessibilité de celle-ci à la personne concernée » qui, de surcroît, « doit pouvoir en prévoir les conséquences pour elle, et sa compatibilité avec la prééminence du droit ».

Cette « qualité de la loi » se mesure donc, selon cette jurisprudence, à son **accessibilité** et à sa **prévisibilité**<sup>260</sup>. Considérée comme un « instrument essentiel de la sécurité juridique »<sup>261</sup>, la norme doit d'abord être accessible, c'est-à-dire que chacun doit pouvoir aisément prendre connaissance de son contenu. Mais elle doit encore être claire et prévisible. Selon la Cour, « le droit interne doit offrir une certaine protection aux droits garantis contre des atteintes arbitraires de la puissance publique .... Or, le danger d'arbitraire apparaît avec une netteté singulière là où le

---

<sup>260</sup> Cour EDH, 26 avril 1979 c. Royaume Uni, Sunday Times : Série A, n° 30, § 47. V. aussi : Cour EDH, 24 avril 1990, Huvig et Kruslin c. France : Série A, n° 176-A et 176-B.

<sup>261</sup> P. ROLLAND, in « La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article », op. cit., p. 295.

pouvoir exécutif s'exerce en secret... »<sup>262</sup>. C'est dire que la loi doit permettre aux particuliers, à sa seule lecture, de connaître leurs droits et obligations et de prévoir la sanction de leurs agissements, ce qui ne signifie nullement qu'elle doit comporter une formulation détaillée<sup>263</sup>, alors que « la sécurité juridique ne peut faire l'économie d'une certaine marge d'appréciation et d'interprétation des autorités nationales comme du juge en général »<sup>264</sup>.

Cette position de la Cour européenne des droits de l'homme recoupe celle du Conseil constitutionnel, lequel exige que les normes pénales soient rédigées en termes « suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire »<sup>265</sup>, qui « ne présentent pas d'ambiguïté » ou encore « ne contiennent aucun élément d'incertitude »<sup>266</sup>.

En matière pénitentiaire, l'accessibilité de la norme comme sa prévisibilité semblent peu satisfaisantes pour deux raisons principales. Parce que soustrait à la loi, de manière discutable, le droit de la prison est constitué d'une réglementation dense et complexe. Parce que, par leur ordonnancement comme par leur rédaction, ces textes apparaissent d'une complexité telle que le juriste éprouve déjà quelque difficulté pour en pénétrer la masse et en appréhender la substance. La situation dans laquelle se trouve le détenu, dont le niveau culturel est généralement insuffisant, ne lui permet pas une approche aisée des règles qui lui sont applicables.

Sous l'angle de la **compréhension des textes**, l'accessibilité et la prévisibilité semblent également faire difficulté. Sans s'attarder sur le fait qu'ils reprennent souvent la lettre de loi applicable, encombrant ainsi inutilement le règlement d'application<sup>267</sup>, on remarquera que, sans doute pour des motifs tenant à l'ordre et à la sécurité, la rédaction apparaît tantôt trop générale ou par trop imprécise, tantôt trop restrictive<sup>268</sup>. Dans tous les cas, elle abandonne à l'Administration une marge trop importante d'appréciation pouvant aller à l'encontre du principe d'égalité devant la règle.

Du fait d'une norme trop restrictive et, partant, inapplicable, ou au contraire trop générale, donc susceptible de toutes interprétations, l'Administration peut reconnaître aux détenus des droits variables d'un établissement à un autre. Pour ne citer qu'un exemple, le droit de téléphoner, certes mineur mais très important pour une personne privée de sa liberté, est accordé de manière permanente dans certains établissements, tandis que dans d'autres, il est réduit à la règle restrictive ou soumis

---

<sup>262</sup> Cour EDH, 2 août 1984, Malone, préc., § 66 ; -- 24 avril 1990, Kruslin, préc., § 30.

<sup>263</sup> Cour EDH, 24 mai 1988, Müller et a. c. Suisse : Série A, n° 133, § 29.

<sup>264</sup> P. ROLLAND, « La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article », art. préc., p. 296.

<sup>265</sup> Cons. const., 19-20 janv. 1981, déc. n° 80-127 DC, relative à la loi « Sécurité et Liberté ». V. aussi : Cons. const., 25 janv. 1984, déc. n° 84-176 DC, relative à la « Publicité sur radios libres » ; -- 10-11 oct. 1984, déc. n° 84-181 DC, relative à l'« Entreprises de presse » ; -- 3 sept. 1986, déc. n° 86-213 DC relative à la « Lutte contre le terrorisme » ; -- 16 juill. 1996, déc. n° 96-377 DC relative aux « Perquisitions de nuit ».

<sup>266</sup> V. F. LUCHAIRE, « La protection constitutionnelle des droits et des libertés », éd. Economica, 1987, p. 404.

<sup>267</sup> Selon la technique mise en œuvre par le décret du 20 mai 1903 portant règlement sur le service de la gendarmerie, rédigé à une époque où, la loi étant d'un accès plus difficile et les agents moins bien formés qu'aujourd'hui, on avait vu dans cette reprise systématique de la loi applicable, un moyen simple de la faire connaître à tous les gendarmes sur l'ensemble du territoire de la République.

<sup>268</sup> V. *infra*, C, *Un droit déficient*.



à une autorisation toujours révocable pour un nombre d'appels supérieur à cette norme, privilège qui peut être retiré à tout détenu à titre de sanction innommée<sup>269</sup>. Dans une telle logique, la règle perd non seulement de son accessibilité ou de sa prévisibilité, mais encore de son caractère opératoire, de sa « praticabilité », pour le détenu comme pour le surveillant. On mesure ce qu'une telle situation, en soi dommageable dans un Etat de droit, peut entraîner de conflits ou de tensions au sein d'une société close, dont on a suffisamment dit la difficulté d'y assurer un ordre conciliateur de tous les droits.

Enfin, quant au simple **ordonnancement des textes**, il ne permet pas toujours, par les renvois qu'il opère, une parfaite et simple lisibilité, ni pour les détenus auxquels ils s'appliquent, ni même pour le personnel chargé de les mettre en œuvre. Ainsi, les prévenus voient leur droit à correspondance précisé à deux reprises, dans deux articles différents, l'un qui leur est spécialement consacré (C. pr. pén., art. D 65), l'autre qui est consacré aux condamnés (C. pr. pén., art. D 416). Ainsi, encore, l'alimentation des détenus est régie dans la section consacrée à l'entretien de ceux-ci (C. pr. pén., art. D 342), puis dans le paragraphe relatif à l'hygiène du travail et des services économiques qui évoque le régime alimentaire (C. pr. pén., art. D 353), alors même que celui-ci ne paraît pas propre au détenu travailleur. De même, la restriction du droit de fumer (C. pr. pén., art. D 347) est placée dans l'entretien des détenus, à côté du « droit de cantine » (C. pr. pén., art. D 342 s.) et du port des vêtements (C. pr. pén., art. D 348). Autre exemple, le droit de visite est aménagé, pour les visiteurs, par les articles D 186 et D 187 du Code de procédure pénale qui renvoient aux articles D 64, D 68, D 403 et suivants dudit Code, mais aussi, pour les prévenus, par l'article D 64 de ce Code qui opère renvoi aux articles D 403 et suivants....

La même remarque vaut en ce qui concerne le droit des défenseurs de communiquer avec leurs clients, instauré dans la section relative aux détenus provisoires (C. pr. pén., art. D 66 s.) pour être repris ensuite dans la section relative aux visites (C. pr. pén., art. D 411), ou encore l'interdiction faite aux personnels pénitentiaires d'agir de façon directe ou indirecte auprès des détenus pour influencer sur les moyens de défense et le choix de leur défenseur (C. pr. pén., art. D 66 et D 220), tandis que la question de l'armement des agents est régie par deux dispositions (C. pr. pén., art. D 218 et 267).

La complexité de cet ordonnancement se trouve encore considérablement accrue par l'existence d'une impressionnante masse de circulaires, à l'origine d'un « droit subordonné »<sup>270</sup> régissant les questions les plus diverses de la vie carcérale et, parmi les plus importantes, celles des permissions de sortir, des fouilles corporelles ou des placements en quartier d'isolement<sup>271</sup>, dont personne, ni les détenus ni même le personnel, ne peut prétendre appréhender efficacement le contenu, d'autant que leur communication pose parfois problème<sup>272</sup>.

---

<sup>269</sup> Ces constats pratiques ont pu être faits lors de l'audition de diverses personnes par la Commission ou de la visite d'établissements pénitentiaires.

<sup>270</sup> V. *infra*, 3, a.

<sup>271</sup> V. sur ce point : M. HERZOG-EVANS, « Le droit pénitentiaire au service des détenus », art. préc., p. 277, qui cite les circulaires de mai 1988, mars 1991 et juillet 1991.

<sup>272</sup> V. *infra*, 2<sup>ème</sup> partie, I, § 1, C : la saisine de la C.A.D.A.

A la multiplicité de ces circulaires, s'ajoutent encore les règlements intérieurs<sup>273</sup>, d'ailleurs juridiquement édictés en la forme de circulaires, dont le contenu varie selon les établissements. On comprend que la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme ait, dans son avis en date du 17 juin 1999, demandé que « soit entreprise une harmonisation nationale des règlements intérieurs selon des critères généraux établis en fonction des types d'établissements, afin qu'il soit mis un terme à une situation dans laquelle la disparité entre les règlements intérieurs des différents établissements, édictés au gré de chaque direction, entraîne une inégalité dans l'application de la loi ».

Cette médiocre qualité est, au surplus, relayée par le fait que, jusqu'à une époque récente, les juridictions administratives considéraient, le plus souvent, que les actes de l'Administration, qu'ils consistent dans des prescriptions générales ou dans des décisions individuelles, devaient s'analyser en des « *mesures d'ordre intérieur* » insusceptibles de recours, à moins qu'ils n'ajoutent à la loi<sup>274</sup>. L'arrêt *Marie* a fait évoluer l'accès du détenu au droit<sup>275</sup>, mais la voie du recours demeure étroite.

### **3 – L'existence d'un droit subordonné**

Entrant dans le désordre juridique constaté, l'existence d'un grand nombre de circulaires n'est certes pas caractéristique de la seule Administration pénitentiaire. Mais elle présente une particularité dans la mesure où, au-delà de l'interprétation des règles applicables, les circulaires tendent à régir les rapports entre les détenus et l'Administration, donc à encadrer les droits de ceux-ci et même, dans certains cas, des tiers à la prison<sup>276</sup>.

C'est à raison de cette particularité que l'on peut qualifier de « droit subordonné » cet ensemble de circulaires qui, contrairement à leur définition, ne contiennent pas seulement « des instructions, recommandations, explications adressées par les chefs de service, et notamment par les ministres, aux personnels qu'ils ont à diriger », généralement destinées à l'application d'une législation ou d'une réglementation dont elles fournissent le commentaire et l'interprétation<sup>277</sup>.

A la profusion de circulaires, spéciales par leur contenu, s'ajoutent des règlements intérieurs qui, variables selon les établissements, sont source d'incertitude.

#### **a – La profusion des circulaires**

Ce droit de la prison connaît une masse assez impressionnante de circulaires, encore appelées « instructions » ou « notes de service », au point que la banque de

---

<sup>273</sup> V. *infra*, 3, b.

<sup>274</sup> CE, 29 janv. 1954, Notre-Dame du Kreisker : Leb. P. 64 ; D. 1954, p. 50, concl. B. TRICOT.

<sup>275</sup> CE, 17 févr. 1995 : D 1995, p. 381 ; JCP 1995, II, 22426, note LASCOT et BERNARD ; RFD adm. 1995, p. 353, concl. FRYDMAN. V. *infra*, 2<sup>ème</sup> partie, I, § I, B.

<sup>276</sup> V. note du 3 mars 1983 relative au contrôle des visiteurs de prison à l'entrée des établissements pénitentiaires, ou note du 18 février 1997 relative aux contrôles de police judiciaire lors des parloirs des visiteurs dans le cadre de la lutte contre l'entrée de produits stupéfiants dans les établissements pénitentiaires.

<sup>277</sup> Sans ajouter une réglementation nouvelle qui la ferait qualifier de circulaire à caractère réglementaire susceptible de recours (CE, 29 janv. 1954, Notre Dame du Kreisker : Leb, p. 64. V. R. CHAPUS, Droit administratif général, éd. Montchrestien, p. 352).

données informatique mise en place par l'Administration pénitentiaire sur le réseau Edibase ne contient pas moins de mille deux cent soixante-sept (1267) références relatives au mot « contrôle ». Ainsi, sur les règlements intérieurs des établissements pénitentiaires, il n'existait pas moins de quatre circulaires, avant qu'elles ne soient abrogées, le 27 octobre 1988, par une dernière circulaire<sup>278</sup>.

En consultant une liste non exhaustive des circulaires et notes en vigueur par question traitée<sup>279</sup>, on est frappé par leur multiplicité dans les domaines les plus divers : deux circulaires pour l'accès aux documents administratifs, trois sur les associations socioculturelles, deux sur les aumôniers, deux sur les avocats, quatre sur les colis, quinze sur les comptes nominatifs, trois sur le fonds de garantie, cinq sur les voies d'exécution, deux sur les correspondances, trois sur la culture, deux sur les détenus particulièrement signalés, trois sur le régime disciplinaire, trois sur l'enseignement général, deux sur la formation professionnelle, six sur les étrangers, sept sur les fouilles, deux sur les greffes judiciaires, cinq sur l'indigence, deux sur l'isolement, huit sur les médias, sept sur les mineurs, trois sur l'orientation et l'affectation des condamnés, six sur les papiers et la citoyenneté, deux sur la période de sûreté, deux sur les placements à l'extérieur, neuf sur l'hygiène et la santé, trois sur la toxicomanie, six sur la sécurité, quatre sur les parloirs, six sur les portiques de détection, six sur le service des agents, six sur le travail pénitentiaire, dix sur le service général, quatre sur les visiteurs de prison et deux sur les intervenants bénévoles.

Deux remarques peuvent être formulées, l'une de forme, l'autre de fond. En la forme, on notera qu'à propos du même sujet, des circulaires, instructions ou notes s'échelonnent sur une période de plus de trente ans comme pour le service général<sup>280</sup>, ou bien de plus de vingt ans comme pour les comptes nominatifs, les médias ou la sécurité<sup>281</sup> ; tandis que d'autres sont concentrées, en grand nombre, sur une période de quelques mois comme pour la toxicomanie<sup>282</sup> ou d'une dizaine d'années comme pour les portiques de détection<sup>283</sup>. Quoi qu'il en soit, les droits de la personne se trouvent atteints puisque, dans le premier cas, il faut reprendre une série de circulaires, parfois anciennes, pour connaître l'état du droit applicable, alors que dans la seconde hypothèse, on peut se demander s'il n'aurait pas été possible, sur une même question, de prévoir une rédaction globale dans une circulaire unique, afin d'éviter les effets toujours néfastes, quant à l'accessibilité et la prévisibilité, d'un droit sédimentaire<sup>284</sup>.

Quant au fond, la question peut être posée de savoir si des sujets aussi délicats que ceux de la fouille des détenus ou du contrôle des visiteurs peuvent être

---

<sup>278</sup> Les circulaires K 41 des 2 et 25 avril 1979, la circulaire AP du 5 novembre 1965 relative au règlement intérieur type des centres ou quartiers de semi-liberté et la circulaire AP du 3 novembre 1972 prescrivant remise aux entrants en prison d'une notice d'information. V. *infra*.

<sup>279</sup> Fournie par l'Administration pénitentiaire.

<sup>280</sup> La première date du 21 mai 1968 et la dernière du 6 janvier 1999.

<sup>281</sup> La première, interministérielle, date du 19 septembre 1972 et la dernière du 1<sup>er</sup> juillet 1998.

<sup>282</sup> La première date du 17 juin 1999 et la dernière du 15 octobre 1999.

<sup>283</sup> La première date du 20 mai 1981, immédiatement doublée d'une note en date du 22 mai 1981, et la dernière du 19 août 1993.

<sup>284</sup> Mme HERZOG-EVANS a fait état d'une « distorsion entre l'apparence d'un droit écrit aux normes limitées et la réalité d'un droit non écrit aux ressources infinies pour l'Administration (in « La gestion du comportement du détenu », op. cit., p. 20).

valablement régis, même pour partie, dans des circulaires aussi nombreuses, alors qu'un texte de loi serait nécessaire<sup>285</sup>.

## **b - L'incertitude des règlements intérieurs des établissements pénitentiaires.**

Réglementairement exigé dans chaque établissement pénitentiaire (C. pr. pén., art. D 255), le règlement intérieur a pour objet de permettre une meilleure organisation de la vie quotidienne à l'intérieur de l'établissement, afin que « soient conciliés les impératifs nés des missions de sécurité et d'insertion qui incombent à l'Institution, et que soient rappelés les principes fondamentaux contenus dans la loi et le règlement ainsi que dans les instruments internationaux ratifiés par la France ».

Il vise à informer non seulement les détenus de leurs obligations et de leurs droits, mais aussi le personnel sur les règles applicables pour les aider dans leur tâche et leur permettre de justifier leur application auprès des détenus, et toutes les personnes intervenant dans un établissement pénitentiaire. Au total, il constitue « *un instrument normatif et pédagogique conférant autorité et légitimité aux décisions des responsables, afin que soit écartée toute suspicion d'arbitraire* »<sup>286</sup>.

Le règlement intérieur est établi par le chef d'établissement, en liaison avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation (S.P.I.P.) pour tous les domaines relevant de la compétence de ce service (C. pr. pén., art. D 255, al. 2). Opérée sur le fondement d'une « analyse des besoins » de la vie carcérale, l'élaboration de ce document doit « rester simple pour s'adapter aux inévitables évolutions », et faire l'objet d'une « réflexion concertée entre le chef d'établissement et l'ensemble des personnels qui travaillent dans les établissements pénitentiaires », y compris pour sa modification, notamment au cours des « réunions de synthèse » (C. pr. pén., art. D 216-1) ou des réunions trimestrielles élargies à tous les intervenants professionnels ou institutionnels<sup>287</sup>. Il a même été prévu que, « dans la perspective d'améliorer les relations entre les détenus et l'Institution, tout en évitant les privilèges et le caïdat », soit trouvée une solution pour permettre aux détenus « d'exprimer leur point de vue sur l'aménagement du quotidien ». Après avoir été communiqué au juge de l'application des peines pour avis, le règlement, ou sa modification, est transmis au directeur régional qui dispose d'un mois pour répondre, son silence valant approbation, avant d'être ensuite communiqué à la commission de surveillance.

Le règlement intérieur est « nécessairement spécifique à l'établissement auquel il s'applique », mais doit, selon la circulaire, tendre néanmoins à une harmonisation des règles de la vie interne<sup>288</sup>, notamment dans les établissements de même catégorie ou d'un même ressort territorial, afin d'éviter « les divergences de régime d'un établissement à l'autre », source de difficultés pour le personnel pénitentiaire et de récriminations de la part des détenus. Il reproduit impérativement

---

<sup>285</sup> V. *supra*, I, « La hiérarchie des normes méconnue ».

<sup>286</sup> Circulaire Ministre de la Justice n° AP-88-16-G2 du 27 décembre 1988.

<sup>287</sup> Il doit aussi faire l'objet d'un examen, au moins une fois l'an, par tous les membres de la commission de l'application des peines.

<sup>288</sup> La circulaire insiste sur cette harmonisation pour « les détails qui font le quotidien de la détention », en citant l'usage, dans les cellules, de rallonges électriques ou de thermo-plongeurs ou le nombre de livres autorisés, ainsi que pour toutes les autorisations ou interdictions qui relèvent de la responsabilité du chef d'établissement ou encore pour la liste et les tarifs des produits vendus en cantine.

les dispositions du code de procédure pénale relatives à la vie en détention, sauf s'il existe un ou plusieurs exemplaires de ce code à la disposition des détenus.

Dans son préambule obligatoire, il doit être précisé « le plus clairement possible, qu'être détenu signifie être confronté à de nombreuses règles de la vie dérogatoires au droit commun en raison des contraintes inhérentes à la privation de liberté » et que « le fait de vivre dans une collectivité implique le strict respect, par chacun et dans l'intérêt de tous, de règles fondées sur des exigences de discipline ».

Une fois ces précisions opérées, le règlement régit :

- l'emploi du temps des détenus (C. proc. pén., art. D 247), qu'il détermine en tenant compte de la nature de l'établissement, de sa dimension et des possibilités qu'il offre, cet emploi du temps devant être affiché dans les divers lieux de séjour des détenus ;

- les relations des détenus, en précisant celles qu'ils peuvent entretenir avec l'extérieur par le biais de visites (C. pr. pén., art. D 410), de sorties et entrées d'objets, de correspondances ou communications téléphoniques, celles qu'il peut avoir avec le responsable de l'établissement et le juge de l'application des peines ainsi qu'avec les autres autorités judiciaire et administrative (sont apportées des précisions obligatoires sur les entretiens que le détenu peut avoir avec ces autorités, sur les recours administratifs et juridictionnels dont il dispose, ainsi que sur les demandes aux autorités administratives indépendantes) ;

- l'orientation et le transfèrement des détenus, en indiquant les règles relatives à l'affectation de ceux-ci et la procédure qu'ils doivent suivre pour demander leur changement d'affectation, comme la faculté, pour les étrangers, de solliciter l'application d'une convention de transfèrement ;

- l'isolement, en décrivant les règles qui sont relatives au placement à l'isolement, qu'il soit opéré à la demande du détenu ou par mesure de précaution ou de sécurité ;

- la gestion des valeurs pécuniaires, en donnant les précisions utiles sur le fonctionnement du compte nominatif, les rémunérations et les frais d'entretien, les subsides, les achats par l'intermédiaire de l'Administration, la location des téléviseurs et de réfrigérateurs, la participation à l'association culturelle et sportive ;

- les activités, en explicitant les conditions d'accès et de mise en œuvre, qu'il s'agisse du travail, de la formation ou de l'enseignement, des activités physiques ou sportives (C. pr. pén., art. D 359), ou encore des loisirs ;

- les soins, en apportant toutes indications sur l'organisation et les prestations du service de santé, les modalités d'accès aux soins, la faculté d'obtenir du médecin la fourniture de certificats, mais aussi l'hygiène, en ce qui concerne notamment l'utilisation des douches (C. pr. pén., art. D 358) ;

- l'assistance spirituelle ou morale, en soulignant le droit de chacun à une pratique religieuse « dans les limites compatibles avec la détention », les conditions d'accès aux ministres du culte et aux offices ;

- le service socio-éducatif, en rappelant les modalités de fonctionnement et d'accès, les possibilités de préparation à la sortie et d'octroi d'une mesure d'individualisation de la peine ainsi que les droits sociaux du détenu et de sa famille ou les conditions des relations avec un visiteur de prison ;

- l'habillement, l'hygiène et l'entretien, en mentionnant le droit, pour les indigents, d'obtenir les produits nécessaires à l'hygiène corporelle et, pour tous les détenus, de recevoir de l'Administration divers effets vestimentaires ;

- la discipline, en énumérant les sanctions susceptibles d'être prononcées en cas de non-respect du règlement intérieur et en relatant le déroulement de la procédure disciplinaire.

Les dispositions du règlement intérieur doivent être portées à la connaissance des détenus, voire de tiers, « dans la mesure où elles justifient les décisions prises à leur égard et où elles sont relatives à la discipline », des extraits pouvant être affichés à l'intérieur de la détention (C. pr. pén., art. D 256). La circulaire prévoit que « toutes possibilités de consultation doivent être prévues pour l'ensemble des personnels et pour les divers intervenants à l'établissement ». Elle édicte que le règlement peut être consulté par tout détenu qui en fait la demande (D 256 et D 257), des exemplaires devant, à cet effet, être « placés en nombre suffisant » dans les bibliothèques.

Toutefois, le règlement intérieur est source d'une incertitude dans la connaissance de la norme applicable pour un triple motif. A raison de sa spécificité à chaque établissement qui entraîne des différences de règles entre les établissements, au point de gêner ceux qui, détenus ou surveillants, changent d'établissement et de provoquer une inégalité entre les détenus sur l'ensemble du territoire de la République. A raison de la densité de ses règles qui ne peut qu'engendrer des difficultés d'appréhension par des détenus dont le manque de culture constitue le handicap souvent énoncé. A raison, plus encore, de son absence de publication efficace qui permette à chaque détenu d'en connaître le contenu dans le détail. Cette incertitude constitue la caractéristique la plus apparente d'un droit déficient.

### **C – Un droit déficient**

Alors qu'a été amorcée, au fil de ces dernières années, l'élaboration d'un statut du détenu<sup>289</sup>, le contenu de celui-ci comporte encore quelques imperfections. Ainsi, il est ambigu d'affirmer que les condamnés ont une « égale vocation à bénéficier des divers avantages que comporte éventuellement le régime de l'établissement... », alors que le détenu, citoyen privé de sa seule liberté d'aller et de venir, est titulaire de droits.

La spécificité de la société carcérale a laissé subsister l'idée que le détenu est davantage une personne soumise à une obéissance hiérarchique qu'un citoyen

---

<sup>289</sup> V. *supra*, § I.

titulaire de droits. L'importance de la privation de liberté n'est pas étrangère à cette situation dans la mesure où, constituant un évident obstacle naturel à l'exercice ordinaire des droits du citoyen, elle oblige à des aménagements destinés à en permettre une mise en œuvre effective. Affirmer un droit à la vie privée du détenu pose nécessairement un problème dans la mesure où il s'exerce dans un lieu clos sous le contrôle d'une Administration. Il en va de même pour les droits culturels qui impliquent, eux aussi, une liberté de mouvement souvent nécessaire au choix.

Le risque est alors considérable de faire une place trop grande à l'ordre et à la sécurité ou encore de laisser la privation de la liberté supprimer tous les autres droits. C'est la raison pour laquelle le droit de la prison s'avère, aujourd'hui encore, déficient pour certains des droits tels que le droit à la vie privée, les droits culturels, le droit au travail ou le droit à la garantie disciplinaire.

## **1 - Droit à la vie privée**

La reconnaissance d'un tel droit au détenu demeure parfois empreinte d'imprécision dans la mesure où elle laisse au règlement intérieur le soin d'en déterminer l'étendue<sup>290</sup>. Ainsi, les jours et heures de visite, comme leur durée et leur fréquence sont-ils laissés à la détermination du règlement intérieur de l'établissement, le décret prévoyant seulement que les prévenus peuvent recevoir une visite au moins trois fois par semaine et les condamnés au moins une fois par semaine (C. pr. pén., art. D 410).

La reconnaissance d'un droit au détenu s'accompagne parfois d'une réserve qui, tenant à un standard tel que le bon ordre ou le maintien de la sécurité, amoindrit singulièrement la portée et l'effectivité de la norme, d'autant que le refus du bénéfice de ce droit est confié au chef d'établissement ou à un membre du personnel de surveillance pour des motifs imprécis. Ainsi du permis de visite à un condamné que le chef d'établissement ne peut refuser de délivrer aux membres de sa famille ou à son tuteur, « sous réserve des motifs liés au maintien de la sécurité ou au bon ordre de l'établissement » (C. pr. pén., art. D 404). Dans le même esprit, le droit au parloir sans dispositif de séparation, modalité normale de la visite, peut être retiré, immédiatement et pour l'avenir, par le chef d'établissement, qui impose alors le parloir avec dispositif de séparation, « s'il existe des raisons sérieuses de redouter un incident » (C. pr. pén., art. D 405), tandis que dans l'exécution du droit de visite, le surveillant a le pouvoir de mettre fin à l'entretien, « s'il y a lieu » (C. pr. pén., art. D 408).

Si l'on peut comprendre que ce droit puisse être retiré « en cas d'incident lors de la visite », il reste loisible de s'interroger sur l'absence d'une voie procédurale aménagée pour une telle sanction, comme sur son caractère permanent. La difficulté provient finalement autant du pouvoir ainsi laissé au chef d'établissement ou au surveillant et de l'imprécision de la norme que du caractère quasi discrétionnaire de cette décision en raison de l'absence de recours véritable à son encontre, même si la commission de l'application des peines doit alors être avisée.

---

<sup>290</sup> V. : auditions de Mme Jeannette FAVRE, Présidente de l'association FRAMAFAD et de Mlle Joëlle BRAUENER de la même association.

On peut s'interroger sur la pertinence de l'interdiction faite à tout détenu de recevoir ou d'envoyer un colis, sauf autorisation délivrée par le chef d'établissement pour le linge et les livres (C. pr. pén., art. D 423), alors que le droit à la correspondance est admis, puisque peut être résolu le problème de la fouille indispensable à la sécurité. L'exception même, laissée à la totale discrétion du chef d'établissement, peut susciter une interrogation sur la réalité du droit à la correspondance reconnu.

On pourrait, enfin, concevoir que ce droit à la vie privée permette aux personnes détenues des rapports sexuels que l'on a proposé de rendre possibles dans un premier temps au profit des personnes condamnées à de longues peines<sup>291</sup>. Il est vrai que « la sexualité en prison est longtemps restée le sujet tabou... »<sup>292</sup>. Aujourd'hui, les idées ayant évolué sur cette question, l'obstacle principal pour accorder aux détenus une vie sexuelle normale réside dans l'absence d'installations matérielles appropriées<sup>293</sup>.

## 2 - Droit au travail.

Un auteur a pu autrefois écrire que « l'inconsistance du droit au travail » et la « relativité de la protection sociale » ont singulièrement pu limiter l'exercice de ces droits<sup>294</sup>. La situation a sans doute évolué aujourd'hui, mais elle reste insatisfaisante au regard de la reconnaissance d'un statut du détenu.

Certes, dans ce domaine, le détenu ne peut prétendre à une situation privilégiée par rapport à celle de la personne libre, d'autant qu'en matière de droit au travail, le législateur n'a, selon le Conseil constitutionnel, qu'une obligation relative<sup>295</sup>. Matériellement, l'Administration pénitentiaire, qui subit forcément le contrecoup d'une situation économique insuffisamment pourvoyeuse d'emploi, n'est pas davantage que dans le milieu libre en mesure d'offrir du travail à chaque détenu. Cependant, juridiquement, du fait de l'absence de contrat de travail (C. pr. pén., art. 720, al. 3, D 103, al. 2), la rémunération perçue par le détenu, qu'il soit employé par un concessionnaire ou par l'Administration dans le service général, s'analyse non pas en un salaire mais en une redevance<sup>296</sup>. Aussi ne reçoit-il qu'une partie de sa rémunération, de laquelle peuvent être déduites une participation aux frais d'entretien (C. pr. pén., art. D 112), ainsi que les parts destinées au pécule, à l'indemnisation des parties civiles et aux créanciers d'aliments (C. pr. pén., art. D 113), le restant constituant sa part disponible. Les « salaires » versés sont nettement inférieurs à ceux que pratique la société libre, ce qui laisse croire à l'exploitation

---

<sup>291</sup> G. CASADAMONT, in « La condition juridique du détenu », op. cit., p. 97 ; J. FAVARD, « Des prisons », op. cit., p. 165.

<sup>292</sup> J. FAVARD, « Des prisons », op. cit., p. 163, qui relève que le XIX<sup>ème</sup> siècle était moins prude, puisque jusqu'en 1890, il était courant que les épouses de détenus rendent visite à leurs maris.

<sup>293</sup> La Chancellerie a, depuis plus d'un an, le projet de créer, à titre expérimental, trois ou quatre unités de vie familiale, qui devraient voir le jour prochainement.

<sup>294</sup> M. DANTI-JUAN, « Les droits sociaux du détenu », in « La condition juridique du détenu », travaux de l'institut de sciences criminelles de Poitiers, éd. Cujas, p. 100.

<sup>295</sup> Cons. Const. 28 mai 1983, Déc. n° 83-156 DC : Recueil de jurisprudence constitutionnelle, op. cit., éd. Litec, p. 152.

<sup>296</sup> B. BOULOC, « Pénologie », op. cit., p. 195, n° 247.



d'une main d'œuvre à bon marché, ne disposant ni du droit d'adhésion à un syndicat, ni des moyens de l'habituelle négociation sociale<sup>297</sup>.

L'Etat ne donne d'ailleurs pas l'exemple en matière de rémunération, qui verse au détenu chargé d'une tâche de service général une redevance dérisoire au regard de la charge de travail de l'intéressé, alors même que ce détenu occupe un emploi à plein temps<sup>298</sup>. Au surplus, la couverture sociale du chômage n'est pas prévue lorsque le détenu travaille pour l'Administration pénitentiaire, en régie industrielle ou au service général ; tandis que grâce à une clause introduite par l'Administration dans les contrats de concession de main d'œuvre, le versement d'une indemnité de chômage est assuré en cas de besoin<sup>299</sup>.

Cette situation a montré que l'alignement des droits sociaux du détenu sur ceux des personnes libres « relève encore, dans une large mesure, du faux-semblant », « le droit reconnu au détenu constituant certainement beaucoup plus le droit de s'amender par le travail qu'une prérogative comparable à celle d'un homme libre »<sup>300</sup>. Il est vrai que le travail paraît n'être pas encore analysé en un droit, puisque selon les Règles pénitentiaires du Conseil de l'Europe, il « doit être considéré comme un élément positif du traitement », tandis que notre droit positif édicte que « les activités de travail ... sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion ... » (C. pr. pén., art. 720) ou que « le travail de chaque détenu est choisi en fonction... de l'influence que ce travail peut exercer sur les perspectives de sa réinsertion » (C. pr. pén., art. D 101, al. 2).

Un auteur a pu regretter que ne soit pas expressément reconnu au « travailleur pénitentiaire » un droit dont il n'a pas été privé par sa condamnation, celui d'adhérer à un syndicat et de défendre ainsi ses revendications, d'autant qu'il existe, selon lui, une sorte d'« indissociabilité des droits sociaux » et que, par ailleurs, de nombreuses dispositions régissent le travail comme en milieu libre (C. pr. pén., art. D 102, D 108 et D 109)<sup>301</sup>. Le refus des droits inhérents à la revendication relative au travail lui paraît plus porteur de troubles que leur reconnaissance<sup>302</sup>.

### 3 - Droits culturels.

Les droits culturels connaissent également des limites imposées par voie réglementaire puisque l'accès des détenus aux activités culturelles et socioculturelles, comme celui à la bibliothèque, est déterminé par le règlement intérieur (C. pr. pén., art. D 443), tandis l'accès à la lecture des journaux ou livres ne leur est ouvert que dans une mesure limitée (C. pr. pén., art. D 444). Le droit à un

---

<sup>297</sup> Selon une information fournie oralement par un membre des personnels de l'Administration pénitentiaire, le salaire versé par un concessionnaire à un détenu est de l'ordre de 1 200 francs par mois.

<sup>298</sup> Selon cette même source, la somme versée à un détenu affecté à un emploi du service général est de 450 francs par mois.

<sup>299</sup> B. BOULOC, « Pénologie », op. cit., p. 199, n° 251.

<sup>300</sup> M. DANTI-JUAN, « Les droits sociaux du détenu », in « La condition juridique », op. cit., p. 100.

<sup>301</sup> M. DANTI-JUAN, *ibid.*, p. 109.

<sup>302</sup> D'ailleurs, une circulaire du ministre de la Justice en date du 26 mai 1975 recommandait de tenir avec les détenus des réunions pour recueillir leurs observations ou suggestions sur leurs conditions de travail. Le Conseil économique et social avait, dans un avis du 9 décembre 1987, proposé la création de délégués d'atelier et l'installation de panneaux d'affichage ainsi que de boîtes à réclamations dans les ateliers. V. Rev. pénit. 1989, p. 63.

enseignement et à une formation est pareillement soumis aux exigences de la sécurité et de la discipline, ainsi qu'aux conditions que fixe le règlement intérieur (C. pr. pén., art. D 450 à D 452), le droit à se présenter aux examens étant soumis à une opposition éventuelle du chef d'établissement (C. pr. pén., art. D 455). Quant à la sortie de livres écrits par un détenu en vue de leur publication ou de leur divulgation, elle est autorisée par décision du directeur régional de l'Administration pénitentiaire, tout manuscrit pouvant, en outre, être « retenu pour des raisons d'ordre » en dehors de toute procédure judiciaire (C. pr. pén., art. D 444-1).

Même le droit du détenu à une pratique religieuse conforme à ses convictions apparaît ambigu puisque, analysé par le règlement en une « assistance spirituelle », il est rangé parmi les « actions de préparation à la réinsertion des détenus » (C. pr. pén., art. D 432 s.), alors qu'il doit être conçu comme l'un des droits fondamentaux reconnus à toute personne.

#### **4 - Droit à la garantie en matière disciplinaire**

Le droit à la garantie en matière disciplinaire connaît des limites, de fond et de forme, qui en amoindrissent singulièrement le contenu et la portée<sup>303</sup>.

**Quant au fond**, les fautes disciplinaires sont définies en des termes parfois trop compréhensifs pour que la garantie disciplinaire n'en soit pas réduite. Ainsi, incriminer et réprimer le fait, pour un détenu, de « multiplier, auprès des autorités administratives et judiciaires, des réclamations injustifiées ayant déjà fait l'objet d'une décision de rejet » (C. pr. pén., art. D 249-3) peut être ambigu en raison de l'absence de définition de l'abus. De même, des incriminations telles que celles des actions collectives « de nature à compromettre la sécurité de l'établissement » ou du « refus d'obtempérer aux injonctions des membres du personnel de l'établissement » (C. pr. pén., art. D 249-3) peuvent être considérées par les pénalistes comme des « qualifications d'ordre général »<sup>304</sup>, ou encore de « type ouvert », de nature à entamer le principe de la légalité alors que, selon le Conseil constitutionnel, la loi doit « définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire »<sup>305</sup>.

Pareille critique pourrait être formulée pour « les très nombreuses dispositions (qui) renvoient au règlement intérieur ou aux textes dérivés », créant ainsi « une rupture d'égalité entre les établissements et une trop grande marge de manœuvre aux directions »<sup>306</sup>, telle celle qui interdit le fait « de pratiquer des jeux non autorisés par le règlement intérieur » (C. pr. pén., art. D 249-3-11°) ou de « ne pas respecter les dispositions du règlement intérieur ou les instructions particulières arrêtées par le chef d'établissement » (C. pr. pén., art. 249-3-5°). Cette exigence de précision textuelle a « pour fondement constitutionnel essentiel le droit à la sûreté (Déclaration

---

<sup>303</sup> Pour une étude récente de cette question : V. M. HERZOG-EVANS et J.-P. CERE, « La discipline pénitentiaire : naissance d'une jurisprudence » : D 1999, Chr. P. 509.

<sup>304</sup> P. COUV RAT, « Le régime disciplinaire des détenus », art. préc., Rev. sc. crim. 1996, p. 713.

<sup>305</sup> Déc. n° 80-127 DC, 19-20 janvier 1981 : Recueil de jurisprudence constitutionnelle, op.cit., p. 91. V. aussi : Cons. const., 25 janv. 1984, déc. n° 84-176 DC, relative à la « Publicité sur radios libres » ; -- 10-11 oct. 1984, déc. n° 84-181 DC, relative aux « Entreprises de presse » ; -- 3 sept. 1986, déc. n° 86-213 DC, relative à la « Lutte contre le terrorisme » ; -- 16 juill. 1996, déc. n° 96-377 DC, relative aux « Perquisitions de nuit ».

<sup>306</sup> M. HERZOG-EVANS, « Le point de vue du pénaliste », in Colloque du 25 septembre 1997, consacré à « Un nouveau régime disciplinaire : une révolution en droit pénitentiaire ? », polycopié ENAP, p. 20.

des Droits de l'Homme, art. 2) : il n'y aurait, en effet, aucune sûreté pour l'individu si celui-ci avant d'agir (ou de s'abstenir) ne savait pas si son action (ou son abstention) est licite ou coupable ». L'Administration comme le Juge doivent être astreints par une norme pénale ou d'ordre pénal stricte, « pour exclure l'arbitraire »<sup>307</sup>.

Pour conclure sur ce point, il est regrettable que la mise à l'isolement ou le transfert imposés ne soient pas traités comme une sanction disciplinaire et soumis à des garanties permettant au moins d'en contrôler les motifs.

**Sous l'angle de la procédure**, les limites de ce « régime disciplinaire » apparaissent plus évidentes encore, en ce qu'elles méconnaissent les règles du procès équitable, de l'indépendance et de l'impartialité de l'instance disciplinaire<sup>308</sup>. Ainsi, l'autorité de poursuite est en même temps celle qui décide de la sanction, au mépris de la séparation des fonctions. De même, la commission est composée de deux assesseurs, avec voix consultative, désignés par le directeur-président, sous l'autorité hiérarchique duquel ils sont placés<sup>309</sup>. Plus encore, l'exercice des droits de la défense apparaît méconnu tant par l'absence de défenseur que par le délai trop court laissé au détenu pour la préparation de sa défense et par la non consultation du dossier, alors que le respect des droits de la défense est un principe à valeur constitutionnelle<sup>310</sup>. Or, les principes généraux constitutionnels s'imposent à tous, au législateur, mais aussi au pouvoir réglementaire (Const. 4 oct. 1958, art. 62)<sup>311</sup>.

En outre, le recours hiérarchique devant le directeur régional est le préalable obligé à tout recours juridictionnel, l'un et l'autre n'étant pas suspensifs ; en sorte que l'éventuel succès du recours contentieux interviendra à un moment où le requérant aura, depuis longtemps, exécuté sa sanction.

La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme a, dans son avis du 17 juin 1999, considéré que « le décret du 2 avril 1996... (ne constitue) qu'un premier pas et que de nouvelles améliorations du respect des droits de l'homme doivent intervenir », ajoutant que « les mesures disciplinaires prises contre les détenus ne peuvent être édictées que dans le respect du principe constitutionnel des droits de la défense qui s'impose à toute autorité administrative qui exerce un pouvoir de sanction ». Elle « demande » que soit reconnu le droit à l'assistance d'un avocat pour tout détenu poursuivi disciplinairement, au besoin par l'octroi de l'aide juridictionnelle, ainsi que le droit à un interprète dès le moment de la phase

---

<sup>307</sup> F. LUCHAIRE, « La protection constitutionnelle des droits et des libertés », op. cit., p. 404.

<sup>308</sup> V. Sur ce point, l'étude exhaustive de Jean-Paul CERE, in « Le contentieux disciplinaire dans les prisons françaises et le droit européen », éd. L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, 1999, p. 248 s.

<sup>309</sup> V. Cour EDH, 29 avril 1988, Belilos c. Suisse : série A, n° 132. Pour la Cour, une commission de discipline composée d'un membre « intégré à une hiérarchie et solidaire de ses collègues » peut entraîner des doutes quant à l'indépendance et à l'impartialité de ladite commission.

<sup>310</sup> Cons. Const. 2 déc. 1976, déc. n° 76-70 DC, relative à la « prévention des accidents du travail II » ; - 19-20 janv. 1981, déc. n° 80-127 DC relative à la loi « Sécurité et liberté » ; - 3 sept. 1986, déc. n° 86-214 DC relative à « l'application des peines » ; - 23 janv. 1987, déc. n° 86-224 DC relative au « Conseil de la concurrence » ; - 28 juill. 1989, déc. n° 89-260 DC relative à la « Commission des opérations de bourse ». Le Conseil d'Etat l'avait antérieurement reconnu comme un principe général du droit (CE, 5 mai 1944, Vve Trompier Gravier : S 1945, 3, 14).

<sup>311</sup> Sur ce point : V. G. DRAGO, « L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel. L'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois », éd. Economica, 1991, p. 226 s. et p. 242 s. ; G. VEDEL et P. DELVOLLE, « Droit administratif », PUF, 8<sup>ème</sup> éd., p. 387.

préparatoire<sup>312</sup>. Quant au fond, elle souhaite une définition, par une loi, des principes fondamentaux relatifs à la détermination des infractions et des peines disciplinaires, ainsi que la précision de certaines incriminations<sup>313</sup>. Ce faisant, elle prend le relais des Recommandations internationales dont l'insistance sur toutes les questions pénitentiaires n'est plus à dire.

## II

### L'insistance des Recommandations internationales

Les recommandations des organisations internationales ont incité les démocraties à s'attacher à la solution des questions pénitentiaires pour améliorer l'état des prisons, la condition des détenus et celle des personnels. Cette amélioration impliquait une modification du droit existant, tant il est vrai que s'il ne faut pas négliger la condition matérielle des prisons, mobilière ou immobilière, aucun progrès significatif et durable ne peut être accompli dans un tel domaine qui ne passe d'abord par la condition juridique des personnes concernées. L'apport des recommandations internationales, sur ces deux plans, a été assurément essentiel à la progression de la « condition pénitentiaire ». Certes, l'amélioration se serait sans doute produite, mais elle aurait été encore plus lente à concevoir et difficile à obtenir, alors que souvent les opinions publiques des divers pays ne paraissaient pas préparées à l'accepter.

Dès 1949, les Nations Unies avaient prévu un « Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus », auquel les Etats membres ne pouvaient rester insensibles (§ 1), particulièrement ceux de l'Europe qui, dans le cadre du Conseil de l'Europe, devaient prévoir, à leur tour, plusieurs « Recommandations » portant notamment sur les « Règles pénitentiaires minimales » (§ 2), avant que le Parlement européen n'estime la question suffisamment importante pour voter ses propres Résolutions (§ 3).

#### § 1– Les Règles minima des Nations Unies

Adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, cet « Ensemble de Règles minima pour le traitement des détenus » a été approuvé par le Conseil économique et social dans ses Résolutions 663 du 31 juillet 1957 et 2076 du 13 mai 1977. Le 14 décembre 1990, dans sa Résolution 45/111, l'Assemblée générale des Nations Unies devait reconnaître que les Règles minima « ... sont de grande valeur et doivent influencer les politiques pénales et la pratique pénitentiaire »<sup>314</sup>, sans avoir force obligatoire

---

<sup>312</sup> La Commission rappelle que la Cour européenne analyse en une des exigences du procès équitable le droit à l'assistance d'un interprète à toutes les phases de la procédure (Cour EDH, 28 nov. 1978, Luedicke, Belkacem et Koç c. Allemagne : série A, n° 29).

<sup>313</sup> Un précédent avis du 29 octobre 1992 sur cette même question n'avait pas été suivi d'effet en ce qui concerne les garanties du procès équitable. Sur tous ces points, l'Administration pénitentiaire ne paraît pas vouloir, pour l'heure, engager une « nouvelle réforme d'ampleur », ni même prévoir l'assistance d'un avocat (V. Circulaire du directeur de cette Administration en date du 21 juillet 1999).

<sup>314</sup> Ces Règles ont été complétées par l'Ensemble des Règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour les mineurs adopté par une Résolution 40/33 de l'Assemblée générale en date du 29 novembre 1985. Sur leur contenu : V. « Pratique de la prison. Du bon usage des règles pénitentiaires internationales », op. cit., 1997 (V. *supra*, note 225).

pour les Etats. Au nombre de quatre-vingt-quinze, elles comprennent les « Règles d'application générale » (A) et les « Règles applicables à des catégories spéciales » (B).

## **A – Les règles d'application générale**

Concernant l'administration générale des établissements pénitentiaires, ces règles s'articulent autour des principes généraux de l'application impartiale du droit, de la non-discrimination pour quelque cause que ce soit qui n'interdit pas « une différenciation de traitement..., (lequel) n'a pas pour conséquence d'infliger un préjudice ou d'imposer un désavantage », ainsi que du respect de toutes les croyances religieuses ou philosophiques (Règle n° 6). Elles s'attachent aux conditions générales de détention, au statut du détenu et au personnel pénitentiaire.

### **1 – Les conditions générales de détention**

Les Règles soulignent la nécessité de « l'ordre et de la discipline (qui) doivent être maintenus avec fermeté, mais sans apporter de restrictions plus qu'il n'est nécessaire pour le maintien de la sécurité et d'une vie communautaire bien organisée » (Règle n° 27), certaines précisant même que « la sûreté des prisons est la priorité des priorités...pour les détenus, pour les agents pénitentiaires et pour la société ». Elles prévoient, notamment, la séparation des détenus en catégories (hommes-femmes, prévenus-condamnés, jeunes-adultes) placées dans des établissements ou des quartiers d'établissement différents, et la tenue à jour d'un registre de détention dans lequel doit être consignée la présence de toute personne détenue afin de pouvoir empêcher les détentions arbitraires.

Les locaux de détention, particulièrement ceux qui sont destinés au logement des détenus, « doivent répondre aux exigences de l'hygiène » (cubage d'air ; surface minimum ; éclairage, chauffage et ventilation ; fenêtres assez grandes pour permettre l'entrée d'air frais, le travail et la lecture à la lumière naturelle ; installations sanitaires suffisantes de toilettes, de bain et de douche pour permettre une hygiène corporelle normale et décente...) et être maintenus dans un parfait état d'entretien et de propreté.

### **2- Le statut du détenu**

Le détenu a les droits nécessaires au maintien d'un bon état de santé. Ainsi, il a droit à des vêtements personnels ou administratifs ainsi qu'à une literie maintenue propres et en bon état, à une alimentation « de bonne qualité, bien préparée et servie, ayant une valeur nutritive suffisante », à un exercice physique (une heure au moins par jour en plein air, éducation physique sur un terrain et des installations ad hoc), à des soins médicaux généraux et spéciaux, physiques ou mentaux (services médicaux, et notamment psychiatrique, dans chaque établissement en relation étroite avec l'administration générale du service de santé ; service hospitalier éventuel dans la prison normalement doté en personnel et en matériel ; transfert éventuel du détenu malade vers un établissement pénitentiaire spécialisé ou vers un hôpital civil), à des soins dentaires, à un examen médical au moment de l'arrivée en détention et, pour les malades, à une surveillance médicale ultérieure (rapport au directeur de l'établissement toutes les fois que la santé physique ou mentale d'un

détenu est affectée par une modalité de la détention ; inspection régulière et conseil au directeur pour l'alimentation, les installations sanitaires et la propreté générale de l'établissement). Les femmes privées de liberté ont le droit d'être médicalement suivies pendant et après la grossesse (installations ad hoc ; accouchement dans un hôpital civil « dans toute la mesure du possible » ; non-mention de la naissance en prison sur l'acte de naissance ; existence d'une crèche si la mère est autorisée à garder son nourrisson).

Le détenu a ensuite droit au respect de la légalité en ce qui concerne toute la durée de la détention (précision des cas d'utilisation de la contrainte et des moyens autorisés), particulièrement pour la matière disciplinaire (définition des fautes ; sanctions nécessaires et proportionnées ; interdiction de peines corporelles ou de « mise au cachot obscur » ou de peine cruelle, inhumaine ou dégradante ; décision soumise à examen médical préalable pour l'isolement ou la réduction de nourriture ou toute autre peine susceptible d'altérer la santé physique ou mentale du détenu ; interdiction de la pose de moyens de contrainte à titre de sanction ; détermination d'une procédure équitable : respect des droits de la défense). Le détenu a encore le droit à une information, dès son arrivée en détention, sur son statut et sur l'état du droit positif applicable dans l'établissement pénitentiaire, ainsi qu'au dépôt de plainte ou de réclamation, pour lequel lui doivent être donnés les moyens nécessaires (droit de l'adresser sans censure à des autorités administrative ou judiciaire ; droit d'obtenir une réponse « en temps utile »).

La personne privée de liberté peut prétendre à certains droits inhérents à sa vie privée : droit de communiquer directement ou par correspondance avec sa famille ou ses amis, à intervalles réguliers, « sous la surveillance nécessaire » ; conservation, par l'Administration, des espèces, vêtements et objets de valeur pendant le temps de la détention ; information, par le directeur, des membres de la famille, du conjoint ou du parent le plus proche du détenu en cas de décès, maladie ou accident grave, de placement dans un établissement pour malades mentaux ou de transfèrement dans un autre établissement ; protection contre toute curiosité ou agression du public et contre toute publicité en cas d'incarcération ou de transfèrement).

Sont encore prévus, au profit du détenu, le droit à la culture (accès à une bibliothèque pourvue de livres instructifs ou récréatifs), à une pratique de sa religion (respect de la décision du détenu ; nomination d'un ministre du culte pour chaque religion suffisamment représentée ; organisation périodique de services religieux).

### **3 – Le personnel pénitentiaire**

Les Règles prévoient l'exigence d'un soin particulier apporté à son recrutement, quel qu'en soit le grade, car « c'est de son intégrité, de son humanité, de son aptitude personnelle et de ses capacités professionnelles que dépend une bonne gestion des établissements pénitentiaires » (Règle n° 46). Est encore édictée la nécessité « d'éveiller dans l'esprit du personnel et de l'opinion publique la conviction que cette mission est un service social d'une grande importance », et de conférer à ces personnels le statut d'agent de l'Etat, « assurés d'une sécurité d'emploi ne dépendant que de leur bonne conduite, de l'efficacité de leur travail et de

leur aptitude physique », leurs avantages de carrières et conditions de service devant « être déterminés en tenant compte de la nature pénible de leur travail ».

Les Règles insistent encore sur le niveau intellectuel de ces agents, la formation générale et spéciale qui doit leur être dispensée avant leur entrée en fonction, sur l'indispensable formation continue et leur entraînement physique, ainsi que sur leur habituelle conduite dans l'exercice de leurs fonctions pour que « leur exemple ait une bonne influence sur les détenus et suscite leur respect » (Règle n° 48) et sur l'obligation de leur adjoindre un « nombre suffisant de spécialistes tels que psychiatres, psychologues, travailleurs sociaux, instituteurs et instructeurs techniques ».

Les surveillants ne doivent, dans les rapports avec les détenus, utiliser la force, dans la mesure strictement nécessaire et en faisant rapport immédiat au directeur, qu'« en cas de légitime défense, de tentative d'évasion ou de résistance par la force ou l'inertie physique à un ordre fondé sur la loi ou les règlements ». Ils ne doivent pas être armés, « sauf circonstances spéciales ».

S'agissant du directeur d'un établissement, il doit être « suffisamment qualifié pour sa tâche, par son caractère, ses capacités administratives, une formation appropriée et son expérience dans ce domaine », employé à plein temps et habitant l'établissement ou à proximité immédiate. Dans les établissements mixtes, la section des femmes doit être placée sous la direction d'un fonctionnaire féminin « qui doit avoir la garde de toutes les clés de cette section ». Seuls des fonctionnaires féminins doivent assurer la surveillance des femmes détenues, aucun fonctionnaire de sexe masculin ne pouvant pénétrer dans cette section « sans être accompagnée d'un membre féminin du personnel ».

## **B – Les règles applicables à des catégories de détenus**

Elles sont édictées pour les différentes catégories de détenus : condamnés, prévenus, détenus aliénés et anormaux mentaux.

### **1 – Les condamnés.**

Les Règles minima énoncent les principes directeurs et le traitement applicable.

#### **a – Les principes directeurs**

**Non-aggravation de la souffrance.** La peine d'emprisonnement étant afflictive par nature du fait même de la privation de liberté, « le système pénitentiaire ne doit pas aggraver les souffrances inhérentes à une telle situation », « sous réserve des mesures de ségrégation justifiées du maintien de la discipline » (Règle n° 57)..

**Protection de la société par la resocialisation.** Le but de la mesure privative de la liberté, consistant à « protéger la société contre le crime », ne sera atteint que si « la période de privation de liberté est mise à profit pour obtenir, dans toute la

mesure du possible, que le délinquant, une fois libéré soit ... désireux ...de vivre en respectant la loi et de subvenir à ses besoins ». A cette fin, le régime pénitentiaire doit faire appel à tous les moyens curatifs, éducatifs, moraux et spirituels et à toutes les formes d'assistance, les services médicaux s'efforçant de découvrir et de traiter les déficiences ou maladies physiques ou mentales susceptibles d'être un obstacle à la resocialisation d'un détenu.

**Normalité de la vie en prison**<sup>315</sup>. C'est dire que le régime de l'établissement « doit chercher à réduire les différences entre la vie en prison et la vie libre dans la mesure où ces différences tendent à établir le sens de la responsabilité du détenu ou le respect de la dignité de sa personne », et à lui assurer « un retour progressif à la vie dans la société » (Règle n° 60). Il faut donc mettre l'accent sur le fait que les détenus continuent à faire partie de la société, et notamment leur conserver le bénéfice de tous les droits civils, des droits de la sécurité sociale ainsi que d'autres avantages sociaux.

**Individualisation du traitement pénitentiaire.** Cette règle implique une classification des détenus en groupes homogènes placés dans des établissements distincts, présentant des degrés de sécurité différents selon les besoins de ces groupes. A cette fin, il faut prévoir un nombre de détenus « pas trop élevé » dans les établissements fermés, et des « établissements ouverts » à population réduite pour fournir à des détenus soigneusement choisis les conditions les plus favorables à leur reclassement.

**Soutien postérieur à la sortie du détenu.** L'Etat doit installer des organismes publics ou privés capables d'apporter au détenu libéré une « aide post pénitentiaire » efficace, afin de le « reclasser dans la société ».

## **b – Le traitement applicable**

Selon les « Règles minima », le **traitement applicable** aux détenus condamnés doit « créer en eux la volonté et les aptitudes... de vivre en respectant la loi et de subvenir à leurs besoins... », en recourant notamment à l'instruction, à la formation professionnelle, à l'éducation du caractère moral... Elles prévoient les buts et le mode de la classification des détenus, qui doit intervenir rapidement après l'arrivée en détention pour mettre au point un programme de traitement adapté, l'Administration devant élaborer pour chaque détenu un dossier individuel tenu à jour.

Les Règles minima édictent encore les normes applicables au travail des condamnés, dont l'organisation et les méthodes doivent se rapprocher « autant que possible » de celles qui régissent un travail analogue en milieu libre. C'est affirmer le droit des travailleurs détenus à bénéficier de la protection sociale pour les accidents du travail et les maladies professionnelles « à des conditions égales à celles que la loi accorde aux travailleurs libres ». De même, des précisions sont apportées sur l'instruction et les loisirs, ainsi que sur les relations sociales et l'aide post-pénitentiaire, en insistant sur l'attention particulière qui doit être portée au maintien et à l'amélioration des relations entre le détenu et sa famille.

---

<sup>315</sup> V. « Pratique de la prison », op. cit., p. 21.



## **2 – Les détenus prévenus**

Les Règles minima rappellent que bénéficiant de la présomption d'innocence, les détenus prévenus doivent « être traités en conséquence » et avoir un régime spécial dont les grandes lignes sont indiquées : séparation d'avec les condamnés ; logement « dans des chambres individuelles » ; autorisation à recevoir, à leurs frais, la visite et les soins de leur propre médecin ou dentiste ; communication libre avec leur famille ou leurs amis sous réserve des nécessités de la justice et de l'ordre...

### **3 – Les détenus aliénés et anormaux mentaux**

Les premiers « ne doivent pas être détenus dans les prisons », mais transférés aussitôt que possible dans des établissements pour malades mentaux. L'Administration a l'obligation de placer les seconds dans des institutions spécialisées sous direction médicale (Règle n° 82).

L'ensemble de ces règles présente un lien de parenté évident avec les Recommandations du Conseil de l'Europe.

#### **§ 2 – Les Recommandations du Conseil de l'Europe**

En 1973, le Conseil de l'Europe définissait, au terme de seize ans de travaux, son propre « Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus », qu'il devait ensuite réformer par l'ajout de nouvelles règles<sup>316</sup>.

Ces Recommandations n'ont aucun caractère contraignant pour les Etats membres qui demeurent libres de les insérer dans des normes internes applicables. Mais « l'importance des principes qu'elles affirment, l'étendue des recommandations qu'elles contiennent... témoignent d'une conscience européenne des droits dus aux prisonniers... »<sup>317</sup>. Tendant à former un « corpus d'exigences susceptibles d'être communément admises et observées »<sup>318</sup>, elles concernent les « règles pénitentiaires européennes », « les aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire », le « surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale », ainsi que les « sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

#### **A – La Recommandation n° R (87) 3 sur les « règles pénitentiaires européennes »**

Ces règles sont issues des travaux de la Commission internationale pénale et pénitentiaire qui a organisé un très grand nombre de congrès pénitentiaires internationaux<sup>319</sup>, dans le cadre desquels a été émise, en 1926, l'idée d'établir un tel ensemble de règles minimales pour le traitement des détenus qui, adopté au congrès de Prague en 1930, a été repris par les Nations Unies pour élaborer les « Règles minima ».

Au Conseil de l'Europe, le Comité européen pour les problèmes criminels a décidé, en 1968, de revoir les règles minimales des Nations Unies pour en adapter le contenu à la politique pénale contemporaine. Le 19 janvier 1973, le projet ainsi établi

---

<sup>316</sup> Sur ce point : V. J. PRADEL, « Les nouvelles règles pénitentiaires du Conseil de l'Europe » : Rev. dr. pénit., avr.-juin-1988, p. 218 s.

<sup>317</sup> J. LEAUTE, « Les prisons », PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 493, 1990, p. 99.

<sup>318</sup> Nous n'évoquons ici que pour mémoire la Recommandation n° R (80) 11 relative à la détention provisoire qui, rappelant le principe de la présomption d'innocence, a prévu les principes applicables à cette détention, et notamment : stricte nécessité de sa mise en oeuvre, contrôle de l'autorité judiciaire, soupçon légitime de commission d'une infraction pesant sur celui qui y est soumis, motivation concrète de la décision qui la prévoit, durée limitée, examen fréquent de sa nécessité, avant de souligner l'utilité des mesures alternatives.

<sup>319</sup> Ancêtres des « Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants » qui se tiennent tous les cinq ans.

a été adopté par le Conseil des ministres dans sa Résolution (73) 5<sup>320</sup>. Cependant, très rapidement, les transformations sociales, l'essor économique et les progrès technologiques ont rendu nécessaire une révision de ces normes minimales<sup>321</sup>.

Considérant qu'il était « de l'intérêt des Etats membres du Conseil de l'Europe d'établir des principes communs en matière de politique pénale » et que « la privation de liberté demeure une sanction pénale nécessaire nonobstant les progrès considérables intervenus dans la mise au point de mesures non pénitentiaires de traitement des délinquants », le Comité des ministres a estimé nécessaire, par la Recommandation n° R (87) 3, en date du 12 février 1987, sur les règles pénitentiaires européennes, de réviser l'ensemble des « règles minima » pour le traitement des détenus, prévues par la Résolution n° (73) 5<sup>322</sup>, afin de tenir compte de « l'évolution de la société et des changements concernant le traitement des détenus et l'administration pénitentiaire ». Même si le Comité des ministres n'avait d'autre pouvoir que de demander aux Etats membres de s'en inspirer dans leurs législations et pratiques internes, ces « règles minima » n'en ont pas moins une importance particulière dans la mesure où elles participent, fût-ce par leurs objectifs et leurs principes fondamentaux, d'une philosophie pénitentiaire dont chaque société démocratique a l'obligation de s'inspirer.

La Recommandation détermine d'abord, dans le Préambule, les objectifs de ces « règles minima » :

- établir un ensemble de règles indispensables pour assurer des conditions humaines de détention et un traitement positif dans le cadre d'un système moderne et progressif ;

- inciter les administrations pénitentiaires à développer une politique, une gestion et une pratique fondées sur des principes de finalité et d'équité ;

- encourager le personnel pénitentiaire à adopter une attitude conforme à la déontologie de la profession et à la fonction sociale qu'il est appelé à remplir, à exercer son activité de manière gratifiante au mieux des intérêts de la collectivité et des détenus qui lui sont confiés ;

- définir des critères de base réalistes permettant aux administrations pénitentiaires et aux services d'inspection de porter des jugements valables sur les résultats obtenus et d'améliorer ceux-ci.

Dans ce même préambule, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe « insiste » sur la notion de dignité humaine, sur la volonté que doit avoir l'Administration pénitentiaire d'agir avec humanité et efficacité, sur l'importance du rôle joué par le personnel et sur la mise en œuvre d'une gestion moderne. Il souligne

---

<sup>320</sup> Il invitait également les Etats-membres à adresser au Secrétaire général du Conseil de l'Europe un rapport quinquennal.

<sup>321</sup> A la même époque, en 1981, était créé un Comité permanent de coopération pénitentiaire dont le travail aboutira aux règles minimales actuelles.

<sup>322</sup> Ensemble lui-même fondé sur celui des règles minima pour le traitement des détenus des Nations Unies en date du 31 juillet 1957, Résolution 663 C (XXIV) du Conseil économique et social.

également que « ces règles ont été élaborées pour servir de référence, encourager et guider l'action du personnel à tous les niveaux de l'administration pénitentiaire ».

Au-delà de ces objectifs, la Recommandation envisage le contenu de ces règles minima. Après avoir énoncé les règles fondamentales applicables, elle poursuit par l'énoncé de dispositions relatives aux règles fondamentales, aux conditions générales de détention, au statut du détenu, à celui du personnel pénitentiaire, aux objectifs du régime pénitentiaire et aux règles complémentaires applicables à certaines catégories de détenus.

## **1 – Les règles fondamentales.**

**Respect de la dignité humaine.** Dans l'aménagement des conditions matérielles et morales de la privation de liberté, les Etats doivent respecter la dignité des personnes privées de liberté.

**Impartialité et absence de discrimination.** Les détenus doivent être placés sur un pied d'égalité de traitement et de droits, sans aucune discrimination, que ce soit à raison de la race, du sexe, de la nationalité, de l'ethnie, de l'origine familiale ou sociale, ou encore des croyances philosophiques ou religieuses.

**Prévision obligée des buts du traitement.** Les buts du traitement pénitentiaire, obligatoirement prévus, peuvent être ainsi énumérés : préserver la santé du détenu, sauvegarder sa dignité et, dans la mesure où la durée de la peine le permet, développer son sens des responsabilités, le doter de compétences de nature à permettre sa réinsertion dans la société.

**Publicité de la norme applicable.** Les Etats ont l'obligation d'assurer aux règles régissant les prisons une publicité suffisante auprès des personnes de l'Administration pénitentiaire et des détenus.

**Nécessité d'une inspection régulière.** Les établissements pénitentiaires doivent être inspectés régulièrement par des agents qualifiés et expérimentés dont la nomination incombe à une autorité compétente.

**Nécessité d'un contrôle.** Les prisons doivent aussi être contrôlées par une autorité extérieure à l'Administration pénitentiaire, afin d'assurer le respect des droits individuels des détenus, et notamment la légalité de l'exécution des peines.

Il faut souligner qu'à la différence des « Règles minima » des Nations Unies, la Recommandation du Conseil de l'Europe paraît établir une distinction entre l'inspection, confiée à l'autorité hiérarchique, et le contrôle relevant d'une autorité autre que hiérarchique, extérieure à l'Administration pénitentiaire et au ministre de tutelle.

## **2 – Les conditions générales de détention**

La Recommandation énonce encore, à l'usage des Etats démocratiques, un certain nombre de règles relatives aux conditions générales de détention, qu'elle range parmi les conditions d'administration des établissements pénitentiaires.

**Accueil et enregistrement des détenus.** Les personnes ne peuvent évidemment être détenues dans un établissement pénitentiaire qu'en vertu d'un titre de détention valable. Les informations qui les concernent doivent être considérées comme entrant dans le secret professionnel.

**Répartition et classification des détenus.** Doivent être prises en considération la situation légale et judiciaire des détenus, ainsi que les exigences particulières de leur traitement, de leurs besoins médicaux, de leur sexe et de leur âge. Les règles incitent à prévoir la séparation des hommes et des femmes, celle des prévenus et des condamnés, mais encore la protection des jeunes détenus. Le principe de non-discrimination laisse donc la faculté d'une différenciation qui n'a pas pour but de conférer des privilèges à certains par rapport à d'autres, d'autant que doivent encore être prises en compte les nécessités de l'administration et de la sécurité.

**Locaux de détention.** En cette matière, la Recommandation affirme le principe du logement individuel la nuit, sauf nécessité contraire. Maintenus en état de propreté, les locaux de détention doivent répondre aux exigences de la santé et de l'hygiène, compte tenu des conditions climatiques, notamment en ce qui concerne le cubage d'air, la surface raisonnable, l'éclairage, le chauffage et l'aération. Des installations sanitaires doivent être aménagées qui permettent d'assurer la décence et la propreté, les bains et les douches répondant aux exigences de l'hygiène générale.

### **3 – Le statut du détenu**

**Hygiène personnelle du détenu.** Afin de préserver l'hygiène personnelle des détenus, l'Administration doit mettre à leur disposition des moyens nécessaires, notamment quant aux vêtements propres et en bon état qui ne doivent être ni dégradants, ni humiliants, et à la literie qui doit être individuelle et en état de propreté.

La nourriture des détenus doit être convenable, répondre en qualité et quantité aux règles de la diététique et de l'hygiène modernes.

**Soins médicaux.** Les détenus de tous les établissements doivent recevoir des soins réguliers, quel qu'en soit le contenu, en liaison avec le service public de santé, en développant la prophylaxie. Des inspections régulières du médecin ou d'une autorité compétente doivent être entreprises sur la diététique, l'hygiène et la propreté, suivies d'un rapport adressé au directeur. Sont évidemment prohibées les expériences sur les détenus. Ces prescriptions ont été renforcées par une autre Recommandation

Les accouchements doivent avoir lieu dans un hôpital ou dans un établissement pénitentiaire équipé à cet effet, des aménagements étant adaptés pour les mères autorisées à garder leur enfant..

**Discipline et punitions.** L'Administration doit assurer l'ordre et la discipline, sans pouvoir déléguer à un détenu le pouvoir disciplinaire. Les Etats ont l'obligation

de respecter les principes essentiels : principe de la légalité pour la détermination des fautes et des sanctions disciplinaires dont sont exclus les sanctions collectives, les peines corporelles et les traitements inhumains ou dégradants, ainsi que pour la procédure y relative ; principe du respect des droits de la défense.. Toute mise à l'isolement disciplinaire ou toute mesure punitive susceptible d'altérer la santé du détenu doivent être accompagnées d'un contrôle médical.

S'agissant des **moyens de contrainte**, leurs cas d'utilisation, commandés par la nécessité et la proportionnalité, doivent être définis légalement ou réglementairement. En toute hypothèse, ils ne peuvent consister dans les chaînes et les fers, ni comprendre, à titre de sanction, l'usage des menottes, de la camisole de force ou de toute autre entrave.

**Information et droit de plainte des détenus.** Les personnes privées de liberté doivent être informées de leurs droits et obligations, dès leur admission. Elles ont normalement le droit de déposer une requête ou une plainte auprès du directeur, d'un inspecteur de prison ou de toute autorité habilitée, lesquels ont obligation de l'examiner sans retard et d'y répondre.

**Vie privée des détenus.** Les contacts de ceux-ci avec le monde extérieur doivent être préservés, notamment par le biais de visites, sous réserve de la sécurité et du bon ordre, les étrangers ayant le droit d'être en relation avec les représentants diplomatique et consulaire de son pays. Cependant, malgré le droit à la vie privée, les objets de valeur appartenant aux détenus sont déposés auprès de l'Administration qui a l'obligation d'en assurer la garde.

Sont encore protégés les droits du détenu à l'accès aux médias, ainsi qu'à une assistance religieuse et morale (droit du détenu de pratiquer sa religion, droit de rencontrer un représentant qualifié de sa religion).

Au cas de décès ou de maladie, l'Administration doit en aviser le conjoint du détenu ou son parent le plus proche. Le détenu a le droit d'informer sa famille de sa détention ou de son transfèrement. Les transports des détenus sont effectués dans un confort minimal, leur assurant la discrétion, ainsi que la protection physique et morale.

#### **4 – Le statut du personnel pénitentiaire**

Après avoir remarqué le « rôle capital joué par le personnel pénitentiaire en ce qui concerne la bonne gestion des établissements », la Recommandation incite les Etats membres à tenir l'opinion publique constamment informée du rôle joué par le système pénitentiaire et du travail accompli par son personnel, afin de mieux faire comprendre au public l'importance de sa contribution à la société. Elle prévoit un certain nombre de règles minimales, destinées à assurer la réalisation de tels objectifs.

**Recrutement et formation des personnels.** La Recommandation demande d'apporter au choix des personnels un soin particulier, et de leur conférer le statut de fonctionnaires de l'Etat, certains de la sécurité de l'emploi. La rémunération de ces agents doit être suffisante, accompagnée d'avantages de carrière pour tenir compte

de la « nature pénible du travail » et s'assurer le concours de personnels compétents, dont la mixité est encouragée.

L'Administration doit donner à ces agents la formation, initiale et continue, appropriée à leur mission, qui les informe des règles pénitentiaires européennes, les initie à la Convention européenne des droits de l'homme, et leur accorde des possibilités de promotion.

**Comportement des personnels.** La Recommandation s'attache encore au comportement des personnels pénitentiaires dans l'exécution de leur mission. Leur impartissant la double obligation d'avoir une « bonne influence sur les détenus » et de « susciter le respect » de ceux-ci, elle souhaite que leur soient adjoints des spécialistes : médecins, psychiatres, psychologues, travailleurs sociaux, enseignants, instructeurs techniques, professeurs ou moniteurs d'éducation physique et sportive, dont l'emploi doit normalement être permanent.

**Emploi de la force.** L'emploi de la force à l'encontre des détenus, qui oblige à un avis systématique au directeur de l'établissement, doit être strictement nécessaire, limité aux cas de légitime défense, de tentative d'évasion et de résistance active ou passive à un ordre. Les personnels ne peuvent porter d'arme lorsqu'ils sont au contact des détenus. La maîtrise des détenus violents fait l'objet d'une formation spéciale.

**Gestion des prisons.** Confiée à un directeur qualifié et disponible « à tout moment », la gestion des établissements pénitentiaires implique une bonne communication entre les personnels, ainsi qu'une bonne coordination entre les services pour le traitement et la réinsertion sociale des détenus.

## **5 – Les objectifs du régime pénitentiaire**

La Recommandation rappelle que la privation de liberté étant une punition en tant que telle, « les conditions de détention et les régimes pénitentiaires ne doivent pas aggraver la souffrance ainsi causée », à moins que le maintien de la discipline ne le justifie. Dans cet esprit, elle prévoit quelques règles.

**Conditions de vie des détenus.** Doivent être assurées des conditions de vie compatibles avec la dignité humaine et réduits les effets préjudiciables à la détention, afin que les détenus conservent le respect de soi et le sens de leur responsabilité personnelle. Dans cet esprit, il faut veiller au maintien des liens de ceux-ci avec leur famille ou le monde extérieur et leur proposer d'accroître leurs connaissances et leurs chances de réinsertion sociale.

**Moyens curatifs, éducatifs, moraux et spirituels.** Destinés au traitement personnalisé des détenus, ces moyens consistent dans l'offre d'une aide spirituelle, d'un travail ou d'une formation, de loisirs ou d'activités physiques, ainsi que dans la multiplication des contacts avec l'extérieur ou de relations positives avec les personnels.

Les traitements personnalisés doivent comporter un système souple de répartition des détenus entre des types d'établissements adaptés aux traitements appliqués, conciliant sécurité et traitement.

**Traitement des détenus.** Les détenus condamnés à une certaine durée doit voir leur personnalité étudiée dès leur admission, participer à leur traitement et être associés à l'exécution de tâches de responsabilité. Dans le cadre de leur préparation à la libération, il convient aussi d'assurer la sauvegarde de leurs droits civils ou sociaux et de cultiver chez eux l'esprit d'appartenance à la société.

Analysé en un élément de leur traitement et de leur réinsertion sociale, mais aussi comme nécessité de les occuper pendant la durée normale d'une journée, le **travail des détenus** peut être rendu obligatoire, en leur offrant, dans la mesure du possible, la possibilité d'un choix. Ce travail, qui s'exécute dans les locaux pénitentiaires ou à l'extérieur, confère au détenu travailleur les droits de la législation sociale et un salaire équitable.

**Instruction des détenus.** Elle est intégrée à l'éducation publique, dispensée dans des établissements d'enseignement extérieurs si possible.

L'éducation physique et sportive doit aussi être prévue comme le droit à une promenade journalière, à raison de leur importance pour la santé physique et mentale des détenus. A cette fin, un terrain et des installations sportives sont mis à leur disposition.

**Préparation spécifique à la libération.** Pour préparer la libération du détenu, il faut aménager un régime préparatoire comportant une aide à la sortie de prison, notamment une aide au logement et à la réinsertion dans la société.

## **6 – Les règles complémentaires applicables à certaines catégories de détenus**

Elles visent d'abord à régir les situations des prévenus. Ceux-ci doivent se voir reconnaître les droits d'aviser leur famille et de communiquer avec elle, d'avoir la visite de leurs proches sous réserve des restrictions légales et celle de leur avocat, d'obtenir un interprète, d'être logé dans une chambre individuelle, de travailler et d'accéder aux médias.

Quant aux condamnés par une procédure non pénale, les restrictions à leurs droits doivent être strictement nécessaires à la sécurité et au maintien de l'ordre. Les détenus aliénés et anormaux mentaux doivent être détenus, pour les premiers, hors des prisons et, pour les seconds, dans des institutions ou sections spécialisées sous contrôle médical.

### **B – La Recommandation n° R (98) 7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire.**

Par cette recommandation, le Comité des ministres a renforcé les prescriptions concernant la pratique médicale en milieu pénitentiaire qui « doit être



guidée par les mêmes principes éthiques que dans le reste de la communauté ». Considérant que « le respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées implique que ces dernières puissent bénéficier de mesures de prévention sanitaire et de prestations de santé équivalant à celles de la communauté en général », le Comité des ministres rappelle le médecin au respect de principes éthiques très stricts dans sa pratique en milieu pénitentiaire, compte tenu de sa difficulté à concilier les attentes de l'administration pénitentiaire et celles des détenus. Conscient, en outre, que les conditions carcérales spécifiques telles que le surpeuplement, la toxicomanie, les troubles mentaux, la violence, l'isolement cellulaire ou les fouilles corporelles peuvent rendre nécessaire le respect scrupuleux de « règles déontologiques spécifiques dans la pratique médicale », il invite les Etats membres à s'inspirer d'un certain nombre de dispositions qu'il énumère pour régir le droit aux soins, le rôle de l'équipe médicale et la gestion des problèmes courants de santé en milieu pénitentiaire.

### **1 – Le droit aux soins**

La Recommandation régit les « principaux aspects du droit aux soins en milieu pénitentiaire », formulant des propositions pour aménager l'accès aux soins, l'équivalence des soins, la protection du malade et l'indépendance professionnelle du personnel médical.

**Accès aux soins.** Titulaire d'un véritable droit aux soins, tout détenu doit pouvoir, à tout moment, accéder à la consultation d'un médecin généraliste, d'un médecin psychiatre, d'un dentiste, ainsi qu'à l'hospitalisation en cas de nécessité. Dans cette perspective, l'administration pénitentiaire a l'obligation de se doter d'un service de santé adapté à la taille de l'établissement, en liaison avec les institutions publiques et privées.

**Equivalence de soins.** L'Administration pénitentiaire a l'obligation de prévoir une politique de santé intégrée à la politique nationale en cette matière et, corrélativement, d'aménager un service de santé comparable à celui qui existe en milieu libre. Dans cette organisation, le ministère de la santé doit jouer son rôle en matière de contrôle de l'hygiène et des soins en milieu pénitentiaire.

**Protection du malade.** Le malade détenu a, comme le malade dans la société libre, le droit au respect du secret médical, donc à la confidentialité de son dossier médical. Son consentement doit également lui être demandé pour chaque acte médical, après l'avoir pleinement informé, à moins que ne soit caractérisée l'une des exceptions tirées du régime général. Le prévenu a, en outre, le droit de consulter son médecin personnel.

**Indépendance professionnelle des médecins.** Tenu à la même obligation de soins que pour les malades de la société libre, le personnel de santé a droit à une indépendance professionnelle identique en milieu carcéral. Aussi doit-il être placé sous la responsabilité directe du médecin chef, sa rémunération étant identique qu'il aurait à l'extérieur.

### **2 – Le rôle de l'équipe médicale**

Cette Recommandation s'attache ensuite à « la spécificité du rôle du médecin et des autres personnels de santé dans le contexte du milieu pénitentiaire ».

**Mission du médecin.** Le médecin a évidemment pour tâche de donner les soins nécessaires aux détenus. Mais il est aussi investi d'une mission de conseil de la direction de l'établissement pénitentiaire en matière d'hygiène, de salubrité, de régime alimentaire et d'environnement des détenus.

**Information des détenus.** L'Administration doit aménager, au profit des détenus, la prévention et l'éducation à la santé. Dans cette optique, les détenus ont le droit à une information sur l'organisation de la santé dès leur admission dans l'établissement pénitentiaire. De même, doivent être instaurés dans l'établissement pénitentiaire un programme d'éducation à la santé, à finalité prophylactique, ainsi que des campagnes sur le dépistage des maladies transmissibles et sur leur risque.

**Pathologies spécifiques.** Il faut prendre en compte la spécificité des pathologies et de la prévention en milieu pénitentiaire. A cet effet, sont préconisées la constatation médicale de toute trace de violence lors de l'admission et pendant la détention, ainsi que l'information des autorités compétentes. Le médecin a le droit de signaler un incident grave constituant un danger réel, tandis que les personnels de surveillance doivent recevoir une formation sanitaire afin d'être en mesure de signaler les problèmes de santé physique ou mentale qu'ils constatent dans la personne des détenus.

**Formation spécifique du personnel de santé.** Les médecins et le personnel de santé exerçant en milieu pénitentiaire doivent recevoir une formation qui leur permette d'appréhender le cadre pénitentiaire et ses effets sur l'exercice de la médecine.

### **3 – L'organisation des soins.**

La Recommandation s'intéresse, enfin, à « l'organisation des soins de santé dans les prisons, notamment du point de vue de la gestion de certains problèmes courants ».

**Maladies transmissibles.** Pour ces maladies, en particulier pour l'infection par le V.I.H. et le sida, la tuberculose et les hépatites, des mesures prophylactiques appropriées doivent être prises. A cette fin, il faut procéder à l'isolement d'une personne atteinte d'une maladie infectieuse dans les mêmes conditions qu'en milieu libre et pratiquer la vaccination contre la tuberculose et l'hépatite B pour les détenus comme pour les personnels, ainsi que l'information sur la transmission des hépatites B et C. Ainsi peuvent être organisés des tests de dépistage pour le V.I.H. avec le consentement des détenus, à la condition qu'ils ne s'accompagnent pas d'une ségrégation à l'encontre des personnes séropositives.

**Phénomènes de dépendance.** Afin de traiter la toxicomanie, l'alcoolisme et la dépendance aux médicaments, des soins renforcés doivent être donnés aux détenus alcooliques ainsi qu'aux toxicomanes. L'Administration a la charge d'organiser des campagnes de prévention des risques et de la rechute des alcooliques ou toxicomanes désintoxiqués. Dans la même perspective, le détenu a le

droit de consulter un conseiller spécialisé, de recevoir le traitement prescrit sauf au cas de risque d'overdose dangereuse, la distribution des médicaments étant effectuée par le seul personnel autorisé dans un souci de parfaite gestion de la pharmacie.

**Inaptitude à une détention normale.** Du fait de leur handicap physique grave, de leur grand âge, ou d'un pronostic fatal à court terme, certaines personnes ne sont pas en état d'être soumises à une détention normale. L'Administration pénitentiaire doit donc aménager des locaux aux cas de handicap physique grave et de grand âge, afin de faciliter le déplacement de ces détenus et de transférer les personnes dont la fin prochaine est annoncée vers des unités de soins extérieurs spécialisées. Il faut prévoir la faculté d'accorder une grâce ou une libération anticipée pour des raisons médicales.

**Troubles mentaux.** Pour les détenus qui souffrent de symptômes psychiatriques, de troubles graves de la personnalité, de troubles mentaux divers, comme pour ceux dont on peut craindre le suicide, l'Administration pénitentiaire doit organiser des services psychiatriques et des soins adéquats, tout en prescrivant une limitation de l'isolement cellulaire ou de la contention physique à la durée strictement nécessaire. Elle a encore l'obligation de demander au personnel médical et à ses agents une appréciation permanente des risques de suicide et un suivi des détenus libérés sous traitement.

**Refus de traitement et grève de la faim.** Dans ces cas, le médecin a l'obligation de faire signer devant témoin une décharge par le détenu qui refuse un traitement, après l'avoir clairement et pleinement informé des bienfaits de celui-ci. Quant au gréviste de la faim, un examen médical lui est assuré normalement avec son consentement, en l'avisant des risques qu'il encourt s'il poursuit une telle grève. Parallèlement, le médecin doit prévenir les autorités compétentes sur l'état de santé dégradé d'un gréviste de la faim.

**Violences en prison.** L'Administration doit protéger les détenus victimes de violences, notamment sexuelles, ou de menaces sérieuses. Pour y parvenir, il lui faut aménager les pouvoirs d'isolement disciplinaire et de contention physique, le régime de sécurité renforcée, ainsi que des procédures et des sanctions disciplinaires. Une assistance médicale est obligatoirement fournie aux cas d'isolement ou de sanction disciplinaires ou encore de mesure de sécurité risquant d'altérer la santé physique ou mentale du détenu.

**Programmes de soins spécifiques.** L'Administration aura à organiser des programmes sociothérapeutiques, à maintenir des liens familiaux et des contacts avec le monde extérieur, mais encore à gérer la situation de la mère détenue avec son enfant. Pour l'accomplissement de ces finalités, elle doit aussi donner au détenu la faculté de rencontrer son partenaire sexuel sans surveillance visuelle pendant la visite, et à la mère détenue le droit de garder son très jeune enfant avec elle grâce à des équipements spéciaux.

**Fouille corporelle, expertise et recherche médicales.** La fouille corporelle ressortit normalement à la compétence de l'autorité administrative, à moins qu'il ne s'agisse d'un examen intime à finalité thérapeutique. Le médecin exerçant en milieu

pénitentiaire ne pourra établir des rapports médicaux sur les détenus ou être expert judiciaire pour des causes concernant les prévenus détenus. Toute recherche médicale sur les détenus doit répondre aux principes énoncés par les recommandations en vigueur (Recommandations n° R (87) 3, (90) 3 sur la recherche médicale et R (93) 6 sur le contrôle des maladies transmissibles).

Quant à la **Recommandation n° R (90) 3 relative à la recherche médicale sur l'être humain**, elle prévoit notamment que « les personnes privées de liberté ne peuvent faire l'objet d'une recherche médicale que s'il en est attendu un bénéfice direct significatif pour leur santé ».

### **C – La Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale**

Considérant que « le surpeuplement des prisons et la croissance de la population carcérale constituent un défi majeur pour les administrations pénitentiaires et l'ensemble du système de justice pénale sous l'angle tant des droits de l'homme que de la gestion efficace des établissements pénitentiaires », le Comité des ministres a, le 30 septembre 1999, recommandé aux Etats membres de prendre toutes les mesures appropriées en vue d'appliquer les principes, qu'il énonce dans une annexe. Il leur demande aussi d'encourager la diffusion la plus large possible de cette Recommandation ainsi que du rapport sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale établi par le Comité européen pour les problèmes criminels. Il souligne enfin que les mesures destinées à lutter contre le surpeuplement des prisons devraient s'inscrire dans une politique pénale cohérente et rationnelle, axée sur la prévention du crime et des comportements criminels. Ces mesures devraient être conformes aux principes fondamentaux des Etats démocratiques régis par la prééminence du droit et inspirés par l'objectif primordial de garantie des droits de l'homme.

#### **1 – Les principes fondamentaux**

Dans l'annexe à la Recommandation, le Comité des ministres rappelle les « principes de base » : la privation de liberté considérée comme « une sanction du dernier recours » prévue « lorsque la gravité de l'infraction rendrait toute autre sanction ou mesure manifestement inadéquate » ; l'extension du parc pénitentiaire analysée plutôt en une mesure exceptionnelle dès lors qu'elle n'est pas de nature à offrir une solution durable au surpeuplement ; l'édiction indispensable d'un ensemble de sanctions et mesures appliquées dans la communauté ; la prévision d'un mouvement de décriminalisation de certains types d'infractions ou de requalification pour éviter les peines privatives de liberté ; la conduite d'une analyse détaillée des principaux facteurs contribuant au surpeuplement des prisons.

#### **2 – Le traitement conforme à la dignité humaine**

Quant à la Recommandation elle-même, elle propose, « pour faire face à la pénurie de places dans les prisons », d'accorder « une importance particulière à la notion de dignité humaine, à la volonté des administrations pénitentiaires d'appliquer un traitement humain et positif, à la pleine reconnaissance des rôles du personnel et

à la mise en œuvre d'une gestion moderne et efficace » et, conformément aux règles pénitentiaires européennes, « une attention particulière ... à l'espace dont disposent les détenus, à l'hygiène et aux installations sanitaires, à une nourriture suffisante et convenablement préparée et présentée, aux soins médicaux, et aux possibilités de faire de l'exercice en plein air »..

### **3 – Les mesures de substitution**

La Recommandation incite encore à développer, en amont du procès pénal, des mesures simplificatrices de la procédure et des alternatives à la poursuite, une réduction de la détention provisoire, dans sa mise en œuvre comme dans sa durée, par un dispositif de substitution. Au stade du procès pénal, elle suggère de réduire le recours aux peines de longue durée qu'il faudrait aménager pour en diminuer la durée effective par des mesures telles que la libération conditionnelle, et de remplacer les peines de courte durée par diverses mesures simplement restrictives de liberté qui supposent la mise en place d'une infrastructure adaptée.

### **4 – La régulation des flux**

La Recommandation invite les procureurs et juges à tenir compte de la capacité carcérale dans l'application de la loi et les Etats membres à impliquer ces magistrats dans la conception des politiques pénales par rapport au surpeuplement des prisons, notamment pour « éviter les pratiques de prononcé des peines susceptibles de provoquer des effets pervers ».

#### **D – La Recommandation n° R (92) 16 relative aux « règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté »**

Par cette recommandation, en date du 19 octobre 1992, prévoyant des « règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté », le Comité des ministres incite les Etats membres à édicter des sanctions et mesures qui, destinées à éviter les effets négatifs de l'emprisonnement considéré comme l'*ultima ratio*, constituent des « moyens importants de lutte contre la criminalité ».

Par une recommandation n° R (97) 12, en date du 10 septembre 1997, le Comité des ministres a d'ailleurs conseillé aux Etats membres d'appliquer un certain nombre de règles relatives au personnel chargé d'appliquer ces sanctions et mesures, qui doit être « hautement compétent, qualifié et motivé si l'on veut atteindre les buts de ces sanctions et mesures ».

### **§ 3 – Les Résolutions du Parlement européen**

Elles sont au nombre de trois, mais n'ont pas davantage de caractère contraignant pour les Etats membres.

## **A – La Résolution sur les mauvaises conditions de détention dans les prisons de l'Union européenne**

Considérant que « les conditions de détention se sont sensiblement détériorées dans les prisons de plusieurs pays de l'Union, en particulier en ce qui concerne le surpeuplement, l'éloignement des prisonniers par rapport à leur famille, la vétusté des bâtiments et le manque d'encadrement », le Parlement européen a, par cette résolution en date du 18 janvier 1996<sup>323</sup> :

- demandé aux autorités responsables des Etats membres de mettre tout en œuvre au plus tôt pour que les règles minima du Conseil de l'Europe soient rigoureusement appliquées dans chacune des prisons des Etats membres,

- chargé sa commission compétente de rédiger un rapport sur l'élaboration d'une charte sociale des prisonniers qui reprenne intégralement les dispositions de ces règles minima tout en les précisant, les complétant et les actualisant,

- recommandé une action particulière en ce qui concerne le problème de la drogue dans les prisons,

- constaté que le sida constitue un grave problème dans de nombreuses prisons de l'Union, qui implique des programmes d'information sur cette maladie et des soins médicaux appropriés.

## **B – La Résolution sur le respect des droits de l'homme dans l'Union européenne**

Par cette Résolution en date du 17 février 1998<sup>324</sup>, le Parlement a, notamment, prévu la situation des détenus et des personnes en état d'arrestation provisoire. Après avoir demandé que soit interdite et punie toute forme de tortures et de traitements inhumains ou dégradants, il se dit « préoccupé par le fait que la détention est encore considérée exclusivement comme une sanction et non pas comme un moyen de réadapter et de réhabiliter le prisonnier en vue de sa réinsertion sociale ultérieure... ». « S'étonnant de l'abandon des poursuites et de la faiblesse des peines contre les agents de sécurité responsables de ces mauvais traitements », il incite les Etats membres à considérer l'impunité en cette matière comme une protection des auteurs de ces mauvais traitements, à sanctionner sévèrement les coupables et à prendre les mesures adéquates pour prévenir le recours à la violence en prison. « S'insurgeant » contre les pratiques qui consistent à attacher ou à menotter les prisonniers lors d'examens gynécologiques ou après un accouchement, il s'inquiète encore de la détérioration des conditions de vie dans les prisons, notamment en raison de la surpopulation.

Le Parlement « invite les Etats membres à faire respecter la dignité humaine dans les prisons en matière de conditions matérielles, de soins médicaux, de congé pénitentiaire, d'accès au travail et aux activités culturelles ou sportives dans le strict respect des « règles pénitentiaires » du Conseil de l'Europe. Il rappelle que parmi les

---

<sup>323</sup> JO n° C 032 du 5 févr. 1996, p. 0102.

<sup>324</sup> JO n° C 080 du 16 mars 1998, p. 0043.

objectifs du droit pénitentiaire figure la réhabilitation du détenu aux fins de sa réinsertion dans la société qu'il érige au rang de principe, ce qui implique de « porter la plus grande attention aux conditions de vie carcérale et au respect des droits fondamentaux des prisonniers ». Dans cette perspective, il conseille aux Etats membres de créer dans les prisons des unités de vie familiales exemptes de surveillance afin que les familles puissent garder avec le détenu un lien dans des conditions décentes, de porter une attention spéciale à certains groupes de détenus particulièrement vulnérables (femmes, immigrés, minorités ethniques, homosexuels), de privilégier pour les mineurs délinquants la réintégration et l'éducation par rapport à la détention et de « fournir une formation appropriée au... personnel pénitentiaire, et plus spécialement, une formation spécifique dans les domaines de la toxicomanie et du sida ».

### **C – La Résolution sur les conditions carcérales dans l'Union européenne : aménagements et peines de substitution**

Présenté par la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen, le « rapport sur les conditions carcérales dans l'Union européenne » établi par M. Pierre PRADIER a eu pour objectif d'« aider les Etats de l'Union à prendre des orientations et des décisions qui pourraient améliorer les résultats aujourd'hui peu convaincants de l'incarcération et de la détention et de faire apparaître ou de développer le sens des responsabilités des condamnés pour favoriser leur réinsertion dans la vie sociale ». Reprenant l'essentiel des préoccupations déjà exprimées par les diverses Résolutions et soulignant son adhésion aux objectifs énoncés par le Conseil de l'Europe, ce rapport contenait une proposition de Résolution sur ces conditions carcérales.

Le 17 décembre 1998, le Parlement européen a adopté cette résolution, par laquelle il a demandé aux Etats membres, notamment :

- « d'appliquer intégralement les dispositions des règles pénitentiaires du Conseil de l'Europe, notamment les règles minimales de salubrité : aménagement des cellules, alimentation, habillement, chauffage, ainsi qu'hygiène, accès aux installations sanitaires, participation au travail, à l'enseignement et à la formation ainsi qu'aux activités socio-éducatives, culturelles et sportives, tous éléments qui contribuent à la dignité et à la réinsertion civile du prisonnier » ;

- de « respecter rigoureusement les Recommandations du Comité du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et de suivre les conseils qui leur sont adressés » ;

- de prendre en considération l'entourage familial des condamnés, en particulier en favorisant, sauf contre-indications liées à l'activité criminelle des détenus, « la détention dans un lieu proche du domicile de leur famille et en promouvant l'organisation de visites familiales et intimes en aménageant des locaux spécifiques » ;

- d'élaborer « une loi fondamentale sur les établissements pénitentiaires qui définisse dans un cadre réglementant à la fois le régime juridique interne (matériel),

le régime juridique externe, le droit de réclamation ainsi que les obligations des détenus et prévoit un organe de contrôle indépendant, auquel les détenus puissent s'adresser en cas de violation de leurs droits » ;

- de « définir des politiques concrètes en vue de favoriser la réinsertion professionnelle des détenus ayant purgé leur peine et de supprimer toute discrimination... qui, en pratique, leur retire toute possibilité de réintégration professionnelle dans le vaste secteur des entreprises et des administrations publiques » ;

Cette même recommandation prend encore soin :

- de rappeler « que la privation de la liberté de mouvement n'est pas la privation de toutes les libertés fondamentales ; que les libertés de pensée, d'opinion, d'expression, d'appartenance politique ou religieuse doivent être, à cet égard, impérativement respectées, de même que les droits civils et, en particulier, le droit de gérer ses biens, sauf défense expresse prononcée par le juge » ;

- de souhaiter que « toute demande concernant une peine de prison... soit examinée par une instance judiciaire responsable, autre que celle qui a rendu le jugement » ;

- de rappeler que « la détention préventive doit impérativement garder son caractère exceptionnel et qu'elle ne peut en aucun cas être utilisée comme un moyen de pression pour obtenir des aveux », en insistant corrélativement sur « l'importance qu'il convient de conférer à l'accélération des procédures d'instruction » ;

- de reconnaître « les conditions de travail difficiles des personnels de surveillance », en soulignant « l'importance de leur formation, initiale et continue, ainsi que sur l'amélioration de leurs conditions de travail », et en encourageant « la création de réseaux destinés à favoriser l'échange d'expériences » ;

- d'inciter les Etats membres « à accentuer encore les efforts entrepris pour le recrutement, la formation et la mise en exercice des personnels d'accompagnement socio-éducatif, tant à l'intérieur des établissements qu'en milieu ouvert et dans le cadre du suivi post pénal » ;

- d'attirer « l'attention des pouvoirs publics sur l'importance du travail mené par les associations et O.N.G. proches du milieu carcéral qui jouent un rôle indispensable dans l'accompagnement et la réinsertion des détenus et demandent un soutien accru de leurs actions ».

L'ensemble de ces recommandations internationales, quel qu'en soit l'auteur, tend à inspirer le même contenu, pour servir des finalités identiques, aux droits de la prison des divers Etats, dont l'éclairage révèle une effective communauté de pensée juridique.



### **III La contribution des droits étrangers**

Comme l'y invitait la lettre de mission, la Commission s'est tournée vers les droits étrangers. C'est ainsi qu'ont été examinés le droit de la prison des démocraties européennes (§ 1) et celui des démocraties nord-américaines au travers de l'exemple canadien (§ 2).

## § 1 – Le droit de la prison des démocraties européennes

L'étude comparative permet de se rendre compte que le « droit de la prison » répond, dans les démocraties européennes, à certaines « constantes »<sup>325</sup>, qu'il s'agisse des sources de ce droit (A), ou du régime de la détention (B).

### A – Les sources du droit de la prison

Le droit de la prison paraît être, pour l'essentiel, de source législative voire constitutionnelle, à la différence du droit positif français. En effet, dans certains pays, quelques règles ou principes du droit de la prison sont souvent insérés dans des constitutions ou dans des textes à valeur constitutionnelle. Tel est le cas de l'Espagne dont l'article 25 de la Constitution édicte que « les peines privatives de liberté... tendront à la rééducation et à la réinsertion », ou de l'Italie dont la Constitution prévoit que « les peines ne peuvent consister en des traitements contraires au sens de l'humanité et devront tendre à la rééducation du condamné » (Const., art. 27).

Certaines Cours constitutionnelles ont pu affirmer, au profit des personnes détenues, l'existence de principes constitutionnels applicables à tout citoyen. Ainsi, la Cour constitutionnelle allemande a-t-elle inféré de l'inviolabilité de la dignité humaine l'obligation, pour l'Etat, de resocialiser les détenus, y compris lorsqu'ils sont condamnés à une peine perpétuelle<sup>326</sup>, ou encore considéré que la réinsertion d'un criminel obéit à « la compréhension d'une collectivité qui place la dignité humaine au centre de son échelle de valeur et est soumise au respect du principe de l'Etat social »<sup>327</sup>.

Dans quelques pays, comme les Etats de l'Europe du Nord ou la Russie, les normes du droit de la prison sont incluses dans des codes pénaux ou de procédure pénale. Dans d'autres, elles sont insérées dans les lois spéciales comme la loi néerlandaise du 21 décembre 1951 ou celle du 1<sup>er</sup> janvier 1998, la loi italienne du 26 juillet 1975 ou la loi espagnole du 26 septembre 1979 ; tandis que dans d'autres encore, le droit de la prison paraît, comme en France, principalement d'ordre réglementaire. Ainsi du droit belge, qui comprend un règlement général du 21 mai 1965, un arrêté ministériel du 12 juillet 1971 et une circulaire ministérielle du 5 mai 1975<sup>328</sup>.

### B – Le régime de la détention

Le régime de détention apparaît similaire dans tous les Etats européens, en harmonie avec les Recommandations du Conseil de l'Europe. Il inclut les droits du

---

<sup>325</sup> V. J. PRADEL, « Rapport général sur la phase exécutoire du procès pénal », Revue internationale de droit pénal, vol. 61, 1990, p. 767 s. ; et « Procédure pénale comparée dans les systèmes modernes : Rapports de synthèse des colloques de l'Institut Supérieur International de Sciences Criminelles de Syracuse », 1998, p. 71 s.

<sup>326</sup> Déc. n° 45 187/238, 21 juin 1977.

<sup>327</sup> Déc. n° 35, 202/235.

<sup>328</sup> V. « Droit comparé avant et après jugement pénal », recherche menée sous la direction de Jean PRADEL, Convention passée entre le Ministère de la Justice et l'Université de Poitiers, décembre 1997.

détenu à être convenablement nourri et habillé, à avoir accès aux soins médicaux, aux activités sportives et à une formation, à recevoir et à expédier du courrier, à pratiquer sa religion. La question de l'activité sexuelle du détenu n'est guère envisagée, sauf en Scandinavie et au Canada où le détenu peut recevoir son conjoint. Mais la privation de liberté induit aussi des restrictions à certains autres droits du détenu.

Dans les sociétés démocratiques, la prison ne doit recouvrir que la privation de liberté, à l'exclusion de toute autre atteinte aux principes fondamentaux qui, tel le principe de dignité, régissent la protection de l'être humain, physiquement et moralement. Comme il a pu être remarqué au terme de la comparaison de plusieurs systèmes juridiques de pays européens, « le souci de la personne domine aussi la phase d'exécution de la peine, où les impératifs de l'insertion et le devenir de la personne doivent être conciliés avec ceux de la privation de liberté »<sup>329</sup>. Une telle position se situe dans la logique des valeurs fondamentales de ces sociétés et des fonctions de la peine privative de liberté qui tend toujours à la rééducation et à la réinsertion sociales des personnes condamnées. Ainsi du Code pénal suisse qui, dans son article 37, édicte que l'exécution de la peine doit avoir une action éducative.

Pour régir la vie en détention, le droit disciplinaire existe dans tous ces pays, confié au chef d'établissement, en principe, l'exception anglaise qui confiait le pouvoir de sanction aux « comités de visiteurs » ayant été abrogée<sup>330</sup>. Il obéit au principe de légalité, au moins matérielle, mais souffre parfois de carences procédurales quant aux garanties accordées au détenu. Néanmoins, en Allemagne, les sanctions disciplinaires peuvent faire l'objet, comme toutes les autres décisions concernant les détenus, d'un recours devant le tribunal régional du Land qui comporte notamment une chambre d'exécution des peines, tandis qu'en Espagne elles sont soumises au « juge de la surveillance pénitentiaire », chargé de l'application des peines.

Pour assurer au détenu le respect de ses droits, un accès au droit a été aménagé à son profit sous la forme du droit à requête ou à réclamation dont l'octroi est plus ou moins étendu. Ainsi, en droit belge, le détenu n'a d'autre faculté de recours que celui qu'il peut exercer devant un organe administratif, tel que la commission administrative de la prison, le projet de tribunal de l'exécution des peines ayant été abandonné. Aux Pays Bas, le droit au recours apparaît, en revanche, plus largement ouvert. En effet, outre son droit à saisir la Cour d'appel d'Arnhem de son transfert vers un établissement pour malades mentaux, le détenu dispose d'un recours devant la commission des réclamations qui, présidée par un juge dans chaque prison, peut connaître des sanctions disciplinaires, des refus de courrier ou de visite et attribuer une indemnité au cas de mesure indue, ses décisions étant elles-mêmes susceptibles de recours<sup>331</sup>. Mais le professeur MORGAN a remarqué que « dans l'ensemble de l'Europe, les prisonniers jouissent de peu de droits juridiques substantiels absolus, et que les interventions des tribunaux destinées à protéger les détenus contre certaines conditions de détention – surpopulation,

---

<sup>329</sup> « Procédures pénales d'Europe », sous la direction de M. DELMAS-MARTY, PUF, coll. Thémis, p. 458.

<sup>330</sup> Sur les comités de visiteurs : V. *infra*, 2<sup>ème</sup> partie, III, § II, A.

<sup>331</sup> V. *infra*, 2<sup>ème</sup> partie, III, § II, A.

placement prolongé à l'isolement, accès restreint à certains moyens... - sont rares et peu efficaces »<sup>332</sup>.

Quant aux modalités d'exécution de la peine privative de liberté, elles paraissent empreintes de juridictionnalisation. Certes, la condamnation suppose toujours une décision judiciaire, mais le juge intervient aussi soit pour prévoir dans sa condamnation certaines modalités de son exécution, soit pour régir l'exécution au-delà de la condamnation, encore que dans certains pays tels que l'Angleterre, ce rôle paraisse être confié au ministère de l'intérieur. Cette intervention d'un juge judiciaire dans la phase d'exécution jusqu'alors laissée au pouvoir exécutif résulte normalement du fait que la volonté d'aménager la peine pendant son exécution aboutit à remettre en cause l'autorité de la chose jugée de la décision de condamnation. C'est pourquoi ont été créés le juge de l'exécution des peines portugais, les juges de surveillance italien et espagnol, la chambre spécialisée de la Cour d'appel d'Arnhem aux Pays Bas, alors que les pays de common law ne connaissent pas ce type de magistrat.

La question de la sécurité paraît également importante dans la plupart des Etats. Ainsi, à la suite du rapport Mountbatten, de la Commission d'enquête sur les évasions et la sécurité (1966), les prisons ont été classées, en fonction de la dangerosité de l'évasion pour l'ordre public et la sécurité des personnes, en quatre catégories (A, B, C, D) qui commandent l'affectation dans un établissement pénitentiaire. L'état matériel de ces prisons apparaît variable selon les pays ; mais la surpopulation constitue un phénomène commun à tous les pays démocratiques européens, au point que dans certains Etats, tel le royaume de Belgique, on n'exécute plus les courtes peines d'emprisonnement, et que le Conseil de l'Europe vient de prendre une recommandation concernant le surpeuplement des prisons<sup>333</sup>, phénomène que n'ignorent pas les démocraties nord-américaines.

## **§ 2 – Le droit dans les démocraties nord-américaines : l'exemple canadien**

Aux Etats-Unis, l'Etat fédéral comme les Etats, la plupart des Comtés et certaines villes ont des établissements pénitentiaires, soit au total plus de quatre mille trois cents établissements, dont une quarantaine d'établissements fédéraux. Les tribunaux ont eu, depuis quelques années, la volonté de faire en sorte que les conditions de la détention soient plus conformes à la Constitution, certains ordonnant même aux directeurs des établissements pénitentiaires, à cette fin, de leur soumettre, et de mettre en œuvre, un plan enserré dans un délai. La Cour suprême, saisie de plaintes pour des conditions de détention estimées inadmissibles, a même élaboré des règles applicables à tous les établissements pénitentiaires. Pour lutter

---

<sup>332</sup> R. MORGAN, « Contrôle judiciaire et inspection des conditions de détention en Europe », in « Le contrôle des conditions de détention dans les prisons d'Europe », Actes d'un colloque européen tenu à Marly-le-Roi du 25 au 27 octobre 1996, éd. PRI, ANVP, NACRO, p. 55.

<sup>333</sup> V. *supra*, II, § 2, C.

contre le surpeuplement des prisons, certains juges sont allés jusqu'à imposer un *numerus clausus*, solution adoptée par la législation de plusieurs Etats<sup>334</sup>.

Le droit canadien, que fonde la loi fédérale relative au système correctionnel et à la mise en liberté sous condition (L C 1992 c 20), peut être présenté de manière plus détaillée. Cette loi détermine d'abord le but du système correctionnel : « contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité d'une part, en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines, et d'autre part, en aidant au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale ... »<sup>335</sup>. Puis elle définit le « service correctionnel », qui correspond à notre système pénitentiaire, en énumérant précisément ses missions, parmi lesquelles l'instauration de programmes contribuant à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale ainsi que la préparation des détenus à leur libération<sup>336</sup>, avant de déterminer le régime de la détention (A), et de définir le statut du détenu (B).

### A – Le régime de la détention

La loi prévoit les modalités de l'écrou, l'incarcération et le transfèrement des détenus, ainsi que le droit du service pénitentiaire d'obtenir tous renseignements nécessaires pour prendre les mesures utiles à l'incarcération, renseignements qui, étant susceptibles de contestation de la part du détenu auquel ils sont communiqués, doivent être ultérieurement fournis aux commissions nationale et provinciales de libération conditionnelle.

Pour permettre l'affectation dans un « pénitencier », selon la terminologie adoptée pour les établissements pénitentiaires de l'Etat fédéral<sup>337</sup>, le service pénitentiaire assigne à chaque détenu une « cote de sécurité », d'après les catégories dites maximales, moyennes et minimales, qu'il peut toujours changer, en lui donnant les motifs de cette décision (L. 30).

La loi édicte encore l'obligation pour le service pénitentiaire d'effectuer une enquête systématique au cas de décès ou de blessures graves d'un détenu, pour en remettre le rapport au directeur national de l'administration (« le commissaire ») et une copie à « l'enquêteur correctionnel », chargé du contrôle des établissements.

---

<sup>334</sup> Sur ces points : V. J. CEDRAS, « La justice pénale aux Etats-Unis », éd. Economica, 1990, p. 293-294. L'auteur évoque le cas d'un juge qui a ordonné à l'Etat du Tennessee à réduire de 10% sa population carcérale dans les deux mois, en 1985.

<sup>335</sup> Pour le législateur, entrent dans le traitement pénitentiaire la permission de sortie avec escorte d'une personne habilitée à cet effet, notamment pour l'accomplissement d'un « projet structuré de sortie », ainsi que le placement à l'extérieur défini comme « un programme structuré de libération pour une période déterminée », en soulignant dans les deux cas que « la conduite du détenu pendant sa détention ne justifie pas un refus ». L'Administration doit offrir au détenu « une gamme de programmes visant à répondre à (ses) besoins et à contribuer à leur réinsertion », voire le rétribuer pour encourager sa participation.

<sup>336</sup> Au-delà des questions ressortissant au statut de la personne privée de détention au sein de l'établissement pénitentiaire, la loi régit également la mise en liberté sous condition, le maintien en incarcération et la surveillance de longue durée, ainsi que la fonction d'enquêteur correctionnel. V. *infra*, 2<sup>ème</sup> partie, III, § 2, B.

<sup>337</sup> Ces pénitenciers sont chargés de l'exécution des peines d'emprisonnement supérieures ou égales à deux ans. Les établissements laissés à la compétence des Etats (pour les peines d'emprisonnement inférieures à deux ans) sont dénommées « prisons provinciales ».

Néanmoins, l'Administration doit s'assurer, « dans la mesure du possible », que le pénitencier dans lequel est incarcéré le détenu est « le moins restrictif possible » compte tenu de plusieurs critères : les exigences de la sécurité du public, du pénitencier et du détenu ; la facilité d'accès du détenu à sa famille ainsi qu'à son milieu culturel et linguistique ; l'existence de programmes et services qui lui conviennent et sa volonté d'y participer (L., art. 28).

**Isolement préventif.** Ayant pour finalité « d'empêcher un détenu d'entretenir des rapports avec l'ensemble des autres détenus », il peut être ordonné par le directeur du pénitencier, à défaut d'une autre solution valable, aux cas d'action du détenu mettant en danger la sécurité de l'établissement, de risque pour une enquête en cours relative à un crime ou à une infraction disciplinaire, ou encore de nécessité d'assurer sa protection. Sont alors prévues les visites quotidiennes du détenu isolé par un professionnel de la santé et de l'aire d'isolement par le directeur du pénitencier. Ce détenu continue à bénéficier de tous les droits sous réserve des impératifs de sécurité et des « contraintes inhérentes à l'isolement » (L., art. 31). Prescrivant que le détenu mis à l'isolement soit « replacé le plus tôt possible parmi les autres détenus », la loi impose au directeur de charger une ou plusieurs personnes de « réexaminer périodiquement » sa situation.

**Régime disciplinaire.** Affirmant que ce régime « vise à encourager chez les détenus un comportement favorisant l'ordre et la bonne marche du pénitencier, tout en contribuant à leur réadaptation et à leur réinsertion sociale », la loi énumère limitativement les fautes disciplinaires, ainsi que les sanctions susceptibles d'être infligées qui vont de l'avertissement ou de la réprimande, sanctions les moins graves, de la perte de privilèges, de l'ordre de restitution, de l'amende ou des travaux supplémentaires, jusqu'à l'isolement pour une période maximale de trente jours, « dans le cas d'infraction disciplinaire grave » (L., art. 40 et 44).

Quant à la procédure<sup>338</sup>, elle commence par une tentative de « règlement informel », pour se poursuivre, en cas d'échec, par un « avis d'accusation » précisant l'exacte prévention et le caractère mineur ou grave de la faute reprochée. Prévue par un règlement auquel la loi renvoie, cette procédure doit notamment faire l'objet d'une audition du détenu, la culpabilité de l'intéressé ne pouvant être prononcée que si l'autorité est « convaincue hors de tout doute raisonnable, sur la foi de la preuve présentée, que le détenu a bien commis l'infraction ».

**Fouilles et saisies.** Distinguant les « fouilles à nu » (fouille complète de la personne ainsi que des vêtements et objets qu'elle porte), les « fouilles discrètes » (« fouille du corps vêtu » et les « fouilles par palpation » (analogue à notre palpation de sécurité), la loi prévoit que l'agent pénitentiaire peut, « sans soupçon précis », opérer une fouille discrète ou par palpation, dans « les cas prévus par le règlement et justifiés par des raisons de sécurité ». La fouille à nu peut être effectuée « par un agent du même sexe », spontanément dans des hypothèses limitativement précisées (L., art. 48), ou sur autorisation du directeur au cas de soupçon de port d'un objet interdit ou d'un élément de preuve relatif à la commission d'une infraction pénale ou disciplinaire (L., art. 49).

---

<sup>338</sup> Elle obéit pour partie aux règles du procès équitable, tout au moins en ce qui concerne les procédures disciplinaires susceptibles d'aboutir à des sanctions restreignant davantage la liberté des détenus, telles que l'isolement, qui permettent l'assistance d'un avocat.

La loi a également prévu la fouille des cellules selon des modalités précisées par règlement, mais aussi celle des visiteurs : fouille discrète ou par palpation « sans soupçon précis », fouille à nu pour « motifs raisonnables légalement déterminés, après autorisation du directeur ; ainsi que celle des véhicules qui se trouvent au pénitencier, « sans soupçon précis ou pour motifs raisonnables de possession d'objet interdit », avec l'autorisation du directeur<sup>339</sup>. Quant à la fouille des agents, elle peut être effectuée « sans soupçon précis » ou pour des motifs raisonnables légalement énumérés après autorisation du directeur. A ce pouvoir de fouille, la loi a logiquement adjoint celui de saisie de l'objet éventuellement découvert, toute mesure de fouille ou de saisie devant faire l'objet, de la part de l'agent qui l'entreprend, d'un rapport remis à l'autorité compétente.

Le directeur a même le pouvoir d'autoriser la prise de radiographies avec le consentement de l'intéressé et d'un médecin compétent ou l'examen des cavités corporelles par un médecin, toujours avec le consentement du détenu, ou encore, à défaut, la mise à l'isolement pour expulsion de l'objet *in corpore*, avec avis au médecin (L., art. 51 et 52). Pour des raisons de sécurité, le directeur peut même autoriser une fouille générale, par palpation ou à nu, de tous les détenus dans tout ou partie du pénitencier.

Egalement prévu par la loi, le prélèvement d'échantillons d'urine peut être effectué par tout agent, soit après autorisation du directeur en cas de soupçon d'usage d'une « substance intoxicante », soit spontanément dans le cadre d'un « programme réglementaire de contrôle au hasard » ou de volonté du détenu de participer à une activité de désintoxication ou, notamment, au cas de sortie de l'établissement avant le terme de la peine, en conformité avec son statut.

## **B – Le statut du détenu**

Si « la protection de la société est le critère prépondérant lors de l'application du processus correctionnel », le détenu « continue à jouir des droits et privilèges reconnus à tout citoyen, sauf de ceux dont la suppression est la conséquence nécessaire de la peine qui lui est infligée »<sup>340</sup>. A cette fin, le service correctionnel doit veiller « au bon recrutement et à la bonne formation de ses agents, leur offrir de bonnes conditions de travail dans un milieu exempt de pratiques portant atteinte à la dignité humaine, un plan de carrière avec la possibilité de se perfectionner ainsi que l'occasion de participer à l'élaboration des directions d'orientation générale et des programmes correctionnels ». Dans un souci d'efficacité et de transparence, considérées comme indispensables à un bon fonctionnement du service pénitentiaire, ces derniers sont communiqués tant aux détenus, aux victimes qu'au « grand public » (L., art. 4).

---

<sup>339</sup> Les personnes extérieures à l'établissement doivent être clairement avisées de ce pouvoir de fouille par un avis placé à l'entrée des visiteurs (L., art. 62).

<sup>340</sup> Dans cette perspective, elle attache une grande importance aux droits des détenus. Ainsi, en 1998, le Service Correctionnel a créé, au sein de son administration centrale, une « *Division des droits de la personne* », destinée à mieux assurer aux détenus le respect de leurs droits par l'Administration.

**Droit à la dignité.** Prohibant expressément l'utilisation de tous moyens de contrainte à titre de sanction et la mise en œuvre d'un traitement inhumain, cruel ou dégradant, la loi canadienne exige que l'Administration pénitentiaire prenne « toutes mesures utiles pour que le milieu de vie et de travail des détenus et les conditions de travail des agents soient sains, sécuritaires et exempts de pratiques portant atteinte à la dignité humaine » (L., art. 68 à 70). Ainsi, sur le fondement de la Charte canadienne des droits et libertés de 1982, dont l'article 7 prévoit que la privation de liberté ne doit pas aller sans le respect des « principes de justice fondamentale », la Cour suprême du Canada a considéré qu'un détenu avait le droit à l'assistance d'un avocat à l'occasion d'une instance disciplinaire<sup>341</sup>. De même, elle a décidé que l'article 12 de ladite Charte, prohibant tous traitements inhumains ou dégradants ou torture, devait aboutir à la condamnation des châtiments corporels sur les personnes détenues<sup>342</sup>.

**Droit à la vie privée.** Pour favoriser les rapports du détenu avec l'extérieur, la loi prévoit qu'il doit être, dans les limites réglementaires imposées par la sécurité, autorisé à entretenir, par les visites ou la correspondance, des relations avec sa famille, ses amis ou d'autres personnes. Dans cette optique, le droit de visite est réglementé, l'agent pénitentiaire pouvant mettre fin à la visite ou la restreindre au cas de possession, par le visiteur, d'un objet interdit. La liberté religieuse est pareillement assurée, le détenu devant avoir la faculté de pratiquer librement sa religion, dans les limites réglementaires que rend nécessaire la sécurité<sup>343</sup>.

**Liberté d'association et de réunion.** Les détenus ont le droit de participer, à l'intérieur du pénitencier, à une association ou à des réunions pacifiques, dans les limites réglementaires nécessaires à la sécurité. Dans cette perspective, l'Administration doit même permettre aux détenus de participer aux décisions qu'elle prend pour la gestion de la vie carcérale, à l'exclusion des questions relatives à la sécurité.

**Droits politiques.** Pendant longtemps, ces droits n'ont pas été reconnus aux détenus condamnés à une peine de plus de deux ans d'emprisonnement<sup>344</sup>. En 1979, ils furent admis au profit des détenus des prisons du Québec, avant que cette mesure ne soit étendue à l'ensemble du Canada.

**Droit aux soins.** L'Administration s'est vu impartir l'obligation légale de veiller à ce que tout détenu bénéficie des soins médicaux, dentaires et de santé mentale satisfaisant aux « normes professionnelles reconnues » (L., art. 86). Toute décision prise en ce qui concerne le placement, le transfèrement, l'isolement préventif, une sanction disciplinaire ou une mesure préparatoire à sa mise en liberté doit « tenir compte de l'état de santé du détenu et des soins qu'il requiert » (L., art. 87). Mais l'administration et la poursuite d'un traitement médical supposent le consentement

---

<sup>341</sup> Lorsqu'il est susceptible de perdre trois cents jours de rémission de peine (Affaire Howard, 1985).

<sup>342</sup> Cette disposition a pour effet d'exclure aussi la lobotomie des criminels dangereux ou encore la castration de certains délinquants sexuels (Affaire Smith, 1987).

<sup>343</sup> Des dispositions spéciales sont prévues en ce qui concerne les « autochtones », c'est-à-dire les collectivités d'indiens, d'inuit et de métis (L., art. 79 à 84-1).

<sup>344</sup> Comme dans beaucoup de pays jusqu'à ces dernières années. Au Canada, ces droits ont été reconnus à la suite de démarches accomplies auprès des autorités par une Organisation Non Gouvernementale, « l'Office des droits des détenus ». Sur cette organisation et la « Charte des droits des détenus » qu'elle a conçue : V. « Dedans-Dehors », nov. 1999, p. 4.



libre et éclairé du détenu auquel il est destiné, à moins qu'il ne soit hors d'état de comprendre les informations lui permettant de l'exprimer<sup>345</sup>. L'administration d'un traitement expérimental est strictement réglementée (L., art. 88, § 4), et l'alimentation de force interdite à l'encontre d'un détenu qui, capable d'en comprendre les conséquences, a entrepris un jeûne.

**Droit au règlement des griefs.** La loi édicte que tout détenu a la faculté d'user d'une procédure de « règlement juste et expéditif » des griefs qu'il peut avoir contre l'Administration pénitentiaire, procédure dont l'aménagement entre dans la compétence du Gouverneur. Elle précise même qu'il doit, « sans crainte des représailles, avoir libre accès » à cette procédure (L., art. 90 et 91).

Cette loi a incontestablement marqué la progression de l'Etat de droit dans les prisons, en réduisant la part du « pouvoir discrétionnaire » de l'Administration, notamment en ce qui concerne la procédure disciplinaire ou les fouilles qui, antérieurement, n'étaient pas réglementées<sup>346</sup>. Un contrôle parlementaire est assuré sur l'activité des prisons. Chaque année, en effet, le ministre de l'Intérieur (Solliciteur Général du Canada), en charge de l'Administration pénitentiaire, dépose devant chaque chambre du Parlement un rapport d'activité de cette Administration pour l'exercice précédent. Cependant, un auteur a pu relever un cas, qualifié d'abus de pouvoir, qui s'est produit dans le pénitencier pour femmes de Kingston où avait éclaté une émeute<sup>347</sup>.

Le reproche a même pu être formulé, à l'encontre de l'Administration pénitentiaire, d'avoir laissé s'instaurer un système dans lequel les détenus les plus forts ont pris le contrôle de tout ou partie d'un pénitencier pour y assurer leur ordre au détriment des plus faibles. Ainsi, dans un communiqué du 25 janvier 1999, le Protecteur du Citoyen du Québec a fait état de « la situation critique dans les centres de détention », en précisant qu'il reçoit, de la part de personnes incarcérées dans les dix-sept établissements provinciaux de détention, deux cent quinze plaintes par mois qui révèlent des problèmes sérieux : présence d'armes de fabrication artisanale, règlements de compte plus violents entre détenus, agressions physiques entre personnes incarcérées et sur le personnel correctionnel, les personnes condamnées pour des délits mineurs craignant pour leur sécurité physique. Il ajoutait que « des secteurs criminels entiers peuvent être sous le contrôle d'un groupe criminel », la nécessité d'assurer à l'intérieur de la prison la protection, l'intégrité physique, le droit à la vie et à la sûreté de la personne détenue étant « devenu un problème majeur »<sup>348</sup>.

---

<sup>345</sup> Auquel cas s'applique la loi provinciale prévue pour tout citoyen.

<sup>346</sup> En ce sens : D. SZABO, « Le système carcéral canadien et le respect (ou l'irrespect) des droits de l'homme » : R.I.C.P.T., 2/99, p. 213-214.

<sup>347</sup> Sur ce point : V. « La Prison des Femmes de Kingston », « Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à Kingston » (Commission présidée par Mme la Juge Louise ARBOUR), 1996, relatif à l'intervention d'une unité spéciale composée d'hommes dans ce pénitencier pour femmes, à laquelle la directrice avait fait appel à raison de la tension qui y régnait. Cette commission avait conclu à un « recours excessif et abusif à la force, face à une résistance qui ne le justifiait pas ».

<sup>348</sup> Il est vrai qu'il soulignait encore qu'il avait « constaté des mesures disciplinaires abusives, le non respect de certaines prescriptions médicales, ...la non observance du droit à une heure d'exercice par jour en plein air ».

Les « diverses déclarations relatives aux Droits de l'homme – celles consacrées aux droits des détenus et aux organes de contrôle du Conseil de l'Europe – introduisent une tension permanente entre les besoins de sécurité et les aspirations des détenus qui ne veulent accepter que des minima dans les restrictions de leur liberté... », soulignait le professeur SZABO, qui ajoutait : « c'est le défi que doivent relever, dans un contexte de tensions et de conflits, les diverses administrations pénitentiaires qui font face aux détenus de plus en plus citoyens »<sup>349</sup>.

L'appréciation du droit substantiel de la prison montre que s'il a, dans tous les pays, accompli d'incontestables progrès, il demeure encore perfectible, ainsi que le révèlent les diverses recommandations internationales qui incitent les Etats à aller de l'avant dans la voie des réformes. Une telle constatation ne peut être sans incidence sur l'application du droit dans la prison.

---

<sup>349</sup> D. SZABO, « Le système carcéral canadien et le respect (ou l'irrespect) des droits de l'homme », art. préc., p. 208.

## Deuxième partie

### L'APPLICATION DU DROIT DANS LA PRISON

Doctrine et médias se rejoignent volontiers pour dire que « la prison est un univers de non-droit ». Pourtant, tout observateur de la matière pénitentiaire mesure l'exagération d'une telle formule. Il existe aujourd'hui un droit de la prison qui régit la société carcérale dans ses divers aspects, même si l'on a pu en mesurer toutes les imperfections et, pour cette raison, son état éminemment transitoire.

L'approche de la réalisation du droit revêt une acuité particulière dans cette société spécifique que constitue la prison. Le droit de la prison soulève, avec plus de force, la question du droit dans la prison, c'est-à-dire de la manière dont il y est appliqué quotidiennement ; parce que la prison paraît souvent, aux yeux des particuliers, constituer un monde à part<sup>350</sup>, que les contrôles de l'application de la loi ne s'y exercent pas comme ailleurs, et que la société close est dépourvue de la transparence qui la place sous le regard du citoyen. Pour toutes ces raisons, le droit n'occupe pas dans la prison la place qui devrait être la sienne.

Le droit dans la prison doit cependant trouver cette place, similaire à celle qu'il a dans la société, ce qui suppose que dans l'univers pénitentiaire, chacun, détenu comme personnel, puisse avoir accès à ce droit applicable et que s'y exerce en permanence, au profit de tous, le contrôle permanent de l'Etat sur son application.

Dans cette perspective d'une meilleure application de la loi dans les prisons, les instances internationales recommandent avec insistance aux Etats membres la création d'un dispositif de contrôle des établissements pénitentiaires qui tende à assurer l'effectivité du droit dans la prison. A cette incitation, des Etats ont répondu par des organisations variées, évidemment dépendants de la culture, des mœurs et des traditions de chacun.

C'est dire que si notre pays souffre d'une application du droit encore insuffisante (Sect. I), il n'en connaît pas moins un dispositif de contrôle supranational (Sect. II), les recommandations des instances internationales et l'exemple des autres Etats démocratiques conduisant notre système à évoluer (Sect. III).

---

<sup>350</sup> A la connaissance de la Commission, la loi relative à l'accès au droit n'a été appliquée qu'à la maison d'arrêt de Fleury Mérogis, par le Président du Tribunal de grande instance d'Evry.

## I Une application du droit encore insuffisante

En prison comme ailleurs, la réalisation du droit dépend essentiellement des recours mis à disposition des citoyens et des contrôles opérés sur les agents chargés de l'application des lois.

On l'a souvent souligné, la reconnaissance des droits dans une démocratie « dépend largement de la qualité des recours qui en garantissent l'usage ». Le but du droit « consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs ; la remarque vaut spécialement pour le droit d'accès aux juridictions, eu égard au rôle éminent que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique »<sup>351</sup>. Dans la société carcérale aussi, l'applicabilité du droit dépend certes de la qualité de la norme, de sa « praticabilité », mais encore de l'accessibilité au droit de ceux qui y vivent quotidiennement. Afin d'exercer tous ses droits, le détenu doit pouvoir les connaître et trouver le juge compétent pour trancher le litige né de leur application.

L'examen de la réalité révèle que la privation de liberté, l'isolement au sein de la prison, l'inculture souvent, constituent, pour le détenu, autant d'obstacles à un accès au droit. L'état de « non citoyen » dans lequel on tend encore à maintenir la personne privée de liberté ajoute à la difficulté<sup>352</sup>.

Cependant, l'application du droit dans la prison ne peut être laissée au seul exercice des recours dont disposent les détenus. Elle doit aussi faire l'objet d'un contrôle périodique de la part des agents qui, à des titres divers, en sont chargés. Dans les établissements pénitentiaires français, les inspections et contrôles sont nombreux, de la part de l'Administration pénitentiaire ou d'autres administrations. Mais les témoignages, de magistrats, de représentants d'associations, et même de personnels de l'Administration pénitentiaire, ont révélé que ces contrôles ou inspections, y compris ceux des magistrats, ne sont pas satisfaisants, ni en quantité, ni en qualité, ni en cohérence<sup>353</sup>. Ils n'ont pas toujours permis la révélation de manquements graves à l'intérieur d'une prison, telle que celle de Beauvais<sup>354</sup>. L'application du droit dans la prison demeure à parfaire. Certes l'accès au droit s'est amélioré, mais il reste encore incertain (§ 1) ; tandis que les contrôles et inspections ne sont pas, dans l'ensemble, exercés de manière satisfaisante (§ 2).

---

<sup>351</sup> Cour EDH, 9 nov. 1979, Airey c. Irlande : série A, n° 32, § 24. V. Cour EDH, 13 mai 1980, Artico c. Italie : série A, n° 37, § 33.

<sup>352</sup> P. PONCELA, « Rendre le droit accessible aux détenus » : Rev. Sc. Crim. 1998, p. 161.

<sup>353</sup> Toutes les personnes entendues ont, sans exception, remarqué que les contrôles et inspections n'avaient pas l'efficacité souhaitée, y compris les personnels de l'Administration pénitentiaire qui ont regretté notamment que les magistrats ne viennent pas davantage visiter les établissements pénitentiaires.

<sup>354</sup> Entendus par la Commission, Mme Catherine EHREL et M. Patrick MAREST, respectivement Présidente et Secrétaire général de l'Observatoire International des Prisons (O.I.P.) ont indiqué que l'affaire dite de Beauvais n'avait pas été perçue par ces contrôles, pas même par la Commission de surveillance qui s'était tenue peu de temps avant qu'elle n'éclate.

## § 1– L'amélioration de l'accès au droit

La nécessité d'améliorer l'accès au droit et les règles du contentieux pénitentiaire a été soulignée autant par le « Rapport sur la modernisation du service public pénitentiaire »<sup>355</sup>, que par des déclarations publiques<sup>356</sup>.

L'Administration pénitentiaire a participé à cet effort d'accessibilité au droit en réalisant un « Mémento du surveillant »<sup>357</sup>, qui peut s'analyser en « un outil professionnel destiné à placer le surveillant dans un rôle de véritable interlocuteur du détenu », répondant à une volonté conjuguée de l'Administration, et des surveillants eux-mêmes, de ne pas limiter le rôle de ceux-ci à une simple mission de garde ou de « courroie de transmission entre les détenus et l'Administration »<sup>358</sup>.

D'autres efforts, publics et privés, se développent aujourd'hui qui tendent à cette finalité. Ainsi, un « guide du prisonnier » a été réalisé par l'Observatoire International des Prisons qui apporte des réponses juridiques aux questions que peuvent se poser les détenus, accompagnées de références aux décisions des juridictions administratives ou judiciaires, à des ouvrages, des articles, des circulaires ou des rapports officiels<sup>359</sup>. La diffusion de cet ouvrage a été assurée<sup>360</sup>, et sa finalité atteinte, puisque dans une circulaire, le directeur de l'Administration pénitentiaire a précisé qu'un tel guide, parce qu'il ne « contient aucune menace contre la sécurité des personnes ou des établissements pénitentiaires », ne pouvait être retenu (C. pr. pén., art. D 444), les détenus ayant même la faculté de se le procurer ou de le recevoir par envoi postal ou remise directe (C. pr. pén., art. D 423)<sup>361</sup>.

Ces diverses interventions ont été nécessaires, tant s'était avéré déficient le système de recours et de requêtes à disposition des détenus. En 1987, le professeur

---

<sup>355</sup> Rapport remis au Premier Ministre et au ministre de la Justice, 1989. Commission présidée par M. Gilbert BONNEMAISON.

<sup>356</sup> « Orientations pour un service public de la Justice » de M. Pierre ARPAILLANGE, Ministre de la Justice, 1988. V. également : J.-P. DINTILHAC, « L'Administration pénitentiaire : évolution et perspectives » : Rev. dr. pénit. avr.-juin 1990, p. 133 ; J.-C. KARSENTY, « L'Administration pénitentiaire des années 1990 : des crises pour un renouveau »? : Rev. dr. pénit. juill.-déc. 1991, p. 261.

<sup>357</sup> Après un chapitre préliminaire consacré à la mission de surveillance renfermant les textes essentiels et certaines règles déontologiques, le mémento, de petite taille pour en faciliter l'utilisation quotidienne par les personnels de l'Administration pénitentiaire, aborde trente-six thèmes classés par ordre alphabétique, de « Alcool » à « Visite » en passant par ceux qui concernent les recours et requêtes des détenus. Après ce premier mémento confectionné en 1986, une nouvelle édition a été réalisée qui enregistre la réforme opérée par le décret de 1998.

<sup>358</sup> P. PONCELA, « Rendre le droit accessible aux détenus », art. préc., p. 163. Comme le note cet auteur, ce mémento s'inscrit, en effet, dans la mise en place, en 1996-1997, d'un « Projet d'Exécution de Peine (P.E.P.) » dans dix établissements pilotes.

<sup>359</sup> Réalisé par la section française de l'Observatoire International des Prisons (O.I.P.) et rédigé par Bernard BOLZE (un responsable de la section), Jean-Claude BOUVIER (un magistrat), Patrick MAREST (un autre responsable de la section) et Eric PLOUVIER (un avocat), ce guide comprend cinq parties qui correspondent aux diverses étapes possibles de la vie en prison (entrer, être jugé, vivre en prison, faire respecter ses droits, sortir de prison), dont la partie relative à la vie en prison est la plus longue, la plus courte étant celle qui concerne les moyens juridiques à disposition du détenu pour faire valoir ses droits.

<sup>360</sup> Selon l'information parvenue à la connaissance de la Commission, l'édition de ce guide paraît aujourd'hui épuisée.

<sup>361</sup> Cette circulaire (n° 432 du 15 novembre 1996) formule cependant des réserves sur les informations fournies, en précisant que cet ouvrage ne saurait « servir de base à aucune réclamation », tout en indiquant qu'elles sont « dans l'ensemble, exactes ».

AUBY a pu regretter les « défauts » du contentieux administratif du service public pénitentiaire, lequel paraissait plongé « sinon dans un état de non droit, du moins dans un état de droit limité »<sup>362</sup>. Or, à l'égal de tout citoyen, le détenu doit pouvoir aisément saisir une autorité administrative par des recours gracieux ou hiérarchiques (A), une juridiction (B), voire une autorité indépendante (C).

## **A – Les recours gracieux et hiérarchiques**

Les détenus ont le droit de présenter des recours gracieux ou hiérarchiques à différentes autorités administratives ou judiciaires, pour des objets les plus divers.

### **1 – Les destinataires des recours**

Bien que l'éventail des recours possibles paraisse être assez ouvert, il est apparu à la Commission, au travers de ses auditions et visites, que leur exercice posait encore problème, du fait soit de la carence d'information du détenu sur l'étendue de ses droits, soit de son isolement dû à l'emprisonnement, soit de sa crainte que le recours ou la réclamation ne puisse, à terme, lui nuire dans ses rapports futurs avec l'Administration<sup>363</sup>.

**Réclamation au directeur d'établissement – Demande d'audience.** Tout détenu a le droit de présenter des requêtes ou des plaintes au directeur d'un établissement pénitentiaire, lequel peut lui accorder une audience si le motif invoqué est suffisant (C. pr. pén., art. D 259). Cette réclamation peut d'ailleurs porter sur le règlement intérieur (C. pr. pén., art. D 257-1, D 261).

**Recours hiérarchique.** Tout détenu a la faculté de déférer une décision administrative qui lui fait grief au directeur régional si cette décision émane du directeur d'établissement, et au ministre de la justice si elle provient du directeur régional. Mais, ces recours n'étant pas suspensifs, la décision critiquée demeure immédiatement exécutoire (C. pr. pén., art. D 260).

**Requête au président de la Commission de surveillance.** Un détenu peut adresser une requête au président de la Commission de surveillance de l'établissement où il est détenu, à propos de l'une des questions ressortissant à la compétence de cette commission (C. pr. pén., art. D 183, D 261).

**Requête aux magistrats chargés de visites.** Ce droit appartient à tout détenu qui, en cas de besoin, adresse alors une requête à l'un des magistrats ayant pour mission de visiter les établissements pénitentiaires (C. pr. pén., art. D 261).

**Droit de demander une audition.** Il est loisible à tout détenu de demander à être entendu, hors la présence d'un membre du personnel de l'établissement pénitentiaire, par l'un des magistrats ou fonctionnaires habilités à effectuer un contrôle ou une visite de l'établissement pénitentiaire (C. pr. pén., art. D 259, al. 2), le prévenu pouvant encore demander à être entendu par le président de la chambre d'accusation ou le juge d'instruction.

---

<sup>362</sup> J.-M. AUBY, « Le contentieux administratif du service public pénitentiaire » : RDP 1987, p. 548.

<sup>363</sup> Plusieurs déclarations ont été recueillies en ce sens.

**Droit d'envoyer une lettre confidentielle.** Un détenu peut, à tout moment, adresser des lettres aux autorités administratives et judiciaires dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la justice. Cette liste, assez longue, comprend notamment le Président de la République, le Premier Ministre et les membres du gouvernement, les élus nationaux, les maires, le Médiateur, les plus hautes autorités judiciaires et administratives<sup>364</sup>, les présidents de chambre d'accusation, le Président de la commission de surveillance de l'établissement, le Président de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs... A ces autorités françaises ont été assimilés les députés au Parlement européen, le Président et les magistrats de la Cour européenne des droits de l'homme, le Président du Tribunal communautaire de première instance et celui de la Cour de justice des Communautés européennes, le Président et les membres du Comité européen pour la Prévention de la Torture... (C. pr. pén., art. A 40). La nouvelle organisation des soins en milieu pénitentiaire a conduit le ministre de la justice à ajouter à cette liste les médecins inspecteurs des directions régionales et départementales des Affaires Sanitaires et Sociales, et les directeurs des établissements de santé<sup>365</sup>.

Ces lettres, dont l'envoi est enregistré sur le registre ad hoc, échappent à tout contrôle de l'Administration pénitentiaire (C. pr. pén., art. D 262 et D 416).

**Droit de rencontrer un agent diplomatique ou consulaire.** Ce droit est accordé aux détenus étrangers pour entrer en contact avec un agent diplomatique ou consulaire de leur pays, sous réserve de réciprocité de leur Etat d'origine. Mais les visites de ces agents et le courrier échangé sont soumis à contrôle (C. pr. pén., art. D 264).

## 2 – L'objet des recours

D'une étude de la Chancellerie, il résulte qu'en pratique, les recours des détenus ont pour objet des demandes de transfert en France ou à l'étranger, des réclamations relatives aux mesures d'individualisation de la peine, ou encore des sollicitations d'autorisations particulières, de permis de visite, de communication de lieu de détention, ou enfin des requêtes concernant les pécules.

Pour l'année 1998, une étude statistique montre que sur le nombre total des requêtes, les griefs des détenus envers l'autorité judiciaire (décisions du Juge de l'Application des Peines) s'élèvent à 8% et ceux qui sont dirigés contre l'Administration pénitentiaire (décisions du directeur d'établissement ou comportements des surveillants) à 40 %. Elle révèle encore que les griefs relatifs aux conditions de détention (alimentation, hygiène... ou comportements des codétenus) se montent à 46% et ceux qui concernent la situation pénale des détenus (réduction de peines, décret de grâce collective) à 6%<sup>366</sup>.

---

<sup>364</sup> Sans condition de territorialité. En effet, des détenus peuvent avoir besoin de prendre contact avec un magistrat d'un autre ressort que celui du lieu de leur détention ou de leur condamnation (V. Circ. Ministre justice n° JUSE9740053C, 12 mai 1997).

<sup>365</sup> Arrêté du 12 mai 1997 et circulaire Ministre justice n° JUSE9740053C, susvisée, qui rappelle que « la correspondance interne avec les personnels médicaux intervenant dans les établissements pénitentiaires se fait sous pli confidentiel et doit être transmise à leurs destinataires avec toute la diligence qui convient ».

<sup>366</sup> V. les tableaux comparatifs en annexe, notamment pour le premier semestre 1999.

Selon le rapport annuel d'activité de l'Administration pénitentiaire pour l'année 1997, les recours formés par les détenus devant les juridictions administratives, à l'encontre des décisions de l'Administration, concernaient principalement la discipline, l'isolement, la communication et la gestion du patrimoine<sup>367</sup>.

## **B – Les recours contentieux**

Le droit des détenus aux recours contentieux est, en pratique, mal assuré en raison de la répartition du contentieux entre les deux ordres de juridiction, conséquence de la loi des 16-24 août 1790. On a « multiplié les possibilités de plaintes et réclamations de toutes sortes, mais sans accorder l'essentiel : un véritable recours contentieux »<sup>368</sup>.

En effet, le contentieux issu du droit de la prison se trouve, comme celui d'autres droits applicables à la puissance publique, réparti entre les juridictions administratives pour les litiges concernant le fonctionnement du service public pénitentiaire, dont la saisine paraît empreinte d'une grande incertitude pour le détenu, et les juridictions judiciaires pour les contentieux relatifs « à la nature et aux limites d'une peine infligée par une juridiction judiciaire et dont l'exécution est poursuivie à la diligence du ministère public », juridictions qui ne peuvent être suffisamment saisies par le détenu<sup>369</sup>.

### **1 – L'incertaine saisine des juridictions administratives**

Les juridictions administratives connaissent de la légalité des décisions de l'Administration pénitentiaire et du plein contentieux pour les actes dommageables accomplis par les agents de celle-ci, pour autant qu'ils entrent dans le « fonctionnement du service public pénitentiaire », qui inclut notamment la sécurité ou le maintien de l'ordre, l'hygiène, la gestion des biens des détenus ou encore la procédure d'acquisition du matériel informatique<sup>370</sup>.

#### **a - Contestation de la légalité d'une décision.**

Jusqu'à une date récente, les juridictions administratives opposaient traditionnellement aux détenus formant un recours pour excès de pouvoir l'irrecevabilité fondée sur la notion de « mesure d'ordre intérieur », notion prétorienne justifiée par la nécessité du maintien de l'ordre interne à certaines administrations, telles les prisons<sup>371</sup>.

---

<sup>367</sup> Rapport annuel d'activité 1997 de l'Administration pénitentiaire, éd. La Documentation française, p. 111. Il y est fait état de 60 recours formés devant les juridictions administratives en 1997, contre 54 en 1996 : 39 pour la discipline, 12 pour l'isolement, 6 pour la communication et 3 pour la gestion du patrimoine. Le rapport explique que l'arrêt MARIE (CE, 17 févr. 1995) a entraîné un accroissement des recours contre les décisions disciplinaires.

<sup>368</sup> G. GIUDICELLI-DELAGE et M. MASSE, « Rapport introductif au colloque relatif à la condition juridique du détenu », Travaux de l'Institut de sciences criminelles de Poitiers, op. cit., p. 17.

<sup>369</sup> Trib. Confl., 22 févr. 1960, Dame Fargeaud d'Epied : Leb. p. 855 ; A.D.J.A. 1960, II, p. 147.

<sup>370</sup> V. note J.-P. CERE, sous CE 18 mars 1998, Druelle : Petites affiches 4 juin 1999, p. 16.

<sup>371</sup> En ce sens : J.-M. AUBY, « Le contentieux administratif du service public pénitentiaire », art. préc., p. 569.



Le juge administratif s'était certes efforcé de poser des limites à l'utilisation de cette notion, en ne qualifiant pas ainsi des mesures qui portaient atteinte aux droits statutaires des personnes ou comportaient des effets sur leur situation juridique. Ainsi, il avait admis le recours contre le refus de l'Administration de laisser un détenu recevoir des revues relatives aux armes à feu<sup>372</sup>, contre l'installation d'un portique à l'entrée d'une prison<sup>373</sup>, ou contre les décisions portant atteinte au secret de la correspondance entre un détenu et son avocat<sup>374</sup> ou à la gestion par les détenus de leurs biens ou de leur pécule disponible<sup>375</sup>, ou contre les décisions du directeur de l'établissement concernant l'achat en cantine, la composition ou l'espacement des repas<sup>376</sup>.

Cependant, en matière disciplinaire, les sanctions étaient toutes, quelle que soit leur gravité, analysées en des mesures d'ordre intérieur<sup>377</sup>. Critiquant cette jurisprudence qui « n'offre pas de critère précis et traduit simplement une politique d'opportunité administrative »<sup>378</sup>, on avait pu remarquer que « la qualification de mesure d'ordre intérieur permet de faire obstacle au développement d'un contentieux redouté et susceptible de nuire au bon fonctionnement du service pénitentiaire »<sup>379</sup>.

Une évolution s'imposait qui est intervenue, suscitée par la nécessité d'accorder au détenu un accès au droit et au juge pour protéger les droits qu'il tient de son statut, alors qu'y porter atteinte « reviendrait à consacrer un déni de justice »<sup>380</sup>. Un commissaire du gouvernement dénonçait « la faiblesse des justifications théoriques de cette jurisprudence » et « une jurisprudence d'opportunité plutôt que de droit »<sup>381</sup>, d'autant que le Pacte international, dans ses articles 2 et 14, comme la Convention européenne des droits de l'homme, dans ses articles 6 et 13, paraissaient la condamner<sup>382</sup>, la Cour européenne considérant même qu'une sanction disciplinaire contre un détenu revêtait un caractère pénal au sens de la Convention<sup>383</sup>.

Le recours administratif paraît donc être aujourd'hui plus ouvert, depuis que le Conseil d'Etat a, par l'arrêt Marie du 17 février 1995, restreint la notion de « mesure d'ordre intérieur » insusceptible de recours, en déclarant recevable le recours contre une sanction disciplinaire<sup>384</sup>. Sans remettre en cause la notion même de « mesure d'ordre intérieur », le Conseil d'Etat a voulu prendre en considération les atteintes manifestes aux droits et libertés des détenus comme à leur situation juridique ou

---

<sup>372</sup> CE, 10 oct. 1990, Hyver : Leb. p. 911.

<sup>373</sup> CE, 21 oct. 1988, Syndicat des avocats de France : Leb. p. 373.

<sup>374</sup> CE, 12 mars 1980, Centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines : Leb. p. 141.

<sup>375</sup> CE, 5 mai 1986, Salipante : Leb. p. 129 ; -- 3 nov. 1989, Pitalugue : Leb. Tables, p. 772.

<sup>376</sup> CE 15 janv. 1992, Charbonnel : Leb. p. 19.

<sup>377</sup> CE 11 juill. 1947, Dewavrin : Leb. p. 307 ; -- 13 juill. 1968, Sieur Chenal : Leb. p. 446 ; -- 4 mai 1979, Comité d'action des prisonniers : Leb. p. 182 ; JCP 1979, II, 19242, concl. M. FRANC.

<sup>378</sup> Le Conseil d'Etat avait déclaré irrecevable comme constitutive d'une « mesure d'ordre intérieur » la décision de transfert d'un établissement à un autre (CE, 8 déc. 1997, Kanayakis : Leb. p. 475).

<sup>379</sup> P. PONCELA, « Droit de la peine », op. cit., p. 297.

<sup>380</sup> B. GENEVOIS, dans ses conclusions contraires sur CE, 27 janv. 1984, Caillol : Leb. p. 28 (au sujet d'une mesure de placement en quartier de sécurité renforcée).

<sup>381</sup> M. FRYDMAN, Concl. sur CE 17 févr. 1995, Marie.

<sup>382</sup> Cour, EDH, 8 juin 1976, Engel c. Pays Bas : série A, n° 22, p. 28.

<sup>383</sup> Cour, EDH, 28 juin 1984, Campbell et Fell, préc.

<sup>384</sup> V. P. COUVRAT, « Le contrôle du juge sur les sanctions pénitentiaires du milieu pénitentiaire » : Rev. sc. crim. 1995, p. 381.

statutaire. En l'espèce, la punition de cellule déferée à la juridiction administrative par M. Marie entraînait, en application des articles D 167 et D 169 du Code de procédure pénale, une très sensible aggravation des conditions matérielles de sa détention, d'autant qu'elle était susceptible, en application de l'article 721 du Code de procédure pénale, d'empêcher l'octroi d'une réduction de peine par le juge de l'application des peines. Une telle sanction disciplinaire paraissait impliquer un contrôle juridictionnel en raison des effets de droit et de fait qu'elle comportait, et constituer « une étape essentielle dans le nécessaire processus conduisant, selon l'expression de M. Jean FAVARD, ... de la conception d'un « détenu sujet » à celle d'un « détenu citoyen »<sup>385</sup>.

Comme l'avait prévu dans ses conclusions le Commissaire du gouvernement FRYDMAN<sup>386</sup>, cette jurisprudence a provoqué une réforme du régime disciplinaire des détenus<sup>387</sup>. Mais elle a été circonscrite aux sanctions disciplinaires portant une atteinte sensible, voire grave, soit aux libertés ou droits protégés, soit à la situation statutaire ou administrative du détenu. C'est dire qu'un certain nombre de ces sanctions devaient encore s'analyser en mesures d'ordre intérieur<sup>388</sup>, au détriment du détenu. Ainsi de la mise à l'isolement dont le Conseil d'Etat, dans l'arrêt Fauqueux en date du 28 février 1996, a encore affirmé qu'elle s'analysait en une mesure d'ordre intérieur, au motif que ne constituant pas une mesure disciplinaire, elle n'avait pas pour effet d'aggraver les conditions de détention et n'était pas, par nature, susceptible d'exercer une influence sur la situation juridique de la personne qui en est l'objet<sup>389</sup>.

L'imperfection de cette protection au sein de ce contentieux tient au caractère non suspensif des recours, ainsi qu'aux délais de jugement généralement longs. Une solution à la lenteur des juridictions administratives devrait être prochainement trouvée par l'instauration d'un véritable référé administratif<sup>390</sup>.

## **b – Contentieux de la responsabilité administrative.**

Que le dommage soit invoqué par un tiers ou par un détenu, la responsabilité de l'Etat du fait de l'Administration pénitentiaire ne peut être engagée qu'au cas de faute lourde d'un agent de celle-ci<sup>391</sup>, à moins que le préjudice ne trouve son origine dans l'organisation des locaux<sup>392</sup> ou du service médical<sup>393</sup>.

---

<sup>385</sup> La Commission nationale consultative des droits de l'homme s'était d'ailleurs, par un avis du 29 octobre 1992, prononcée en faveur de la reconnaissance d'un droit de recours contre les sanctions frappant les détenus, en préconisant même l'intervention du pouvoir réglementaire.

<sup>386</sup> V. l'audition, par la Commission, de M. FRYDMAN, Secrétaire Général adjoint du Conseil d'Etat.

<sup>387</sup> D. n°96-287, 2 avril 1996 ; C. pr. pén., art. D 249 s. V. *supra*, I<sup>ère</sup> partie, I, § I, C.

<sup>388</sup> Dans ses conclusions sur l'affaire Marie, le commissaire du gouvernement citait, à ce titre, l'interdiction d'achat en cantine ou la privation de certains matériels d'agrément, parce qu'ils emportent « des effets suffisamment mineurs ».

<sup>389</sup> Pour une appréciation critique : P. PONCELA, « La mise à l'isolement » : Rev. sc. crim. 1997, p. 447.

<sup>390</sup> O. DUGRIP, « Le projet de loi relatif au référé devant les juridictions administratives. La réforme des procédures d'urgence » : JCP n° 51-52, 22 déc. 1999, actualité.

<sup>391</sup> CE, 3 oct. 1958, Rakotoarinovy : JCP 1958, II, 10845 ; -- 5 janv. 1971, Vve Picard : JCP 1973, II, 17517 ; -- 26 mai 1978, Cons. Wachter : Leb. p. 222 ; -- 10 mai 1985, Dame Ramade : Leb. p. 147.

<sup>392</sup> CE, 26 mai 1944, Dlle Serveau : Leb. p. 153 ; -- 11 mai 1956, Michel et Petit : Leb. p. 190.

<sup>393</sup> CE, 6 juill. 1960, Ribot : Leb. p. 1124.

Une protection plus adaptée des détenus qui ont subi un préjudice à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire pourrait conduire à abandonner l'exigence d'une faute lourde pour mettre en cause la responsabilité de l'Etat<sup>394</sup>, notamment dans l'hypothèse de dommage causé par un autre détenu, alors surtout que le Conseil d'Etat a affirmé que « l'Administration pénitentiaire est responsable de la sécurité des prisonniers »<sup>395</sup>. L'évolution récente de la jurisprudence administrative paraît rendre possible cette protection, qui a rejeté une telle exigence de la faute lourde en matière de responsabilité due à l'hôpital public<sup>396</sup>, à un service d'aide médicale urgente<sup>397</sup>, à un service de secours en mer<sup>398</sup> ou à un service d'incendie<sup>399</sup>.

## 2 – L'insuffisante saisine des juridictions judiciaires

Le critère de répartition du contentieux entre les deux ordres de juridiction apparaît à ce point peu clair que le Conseil d'Etat a pu se reconnaître compétent pour statuer sur les effets dommageables d'une décision prise par un juge de l'application des peines, en considérant que « les décisions prises par le J.A.P. pour l'exécution du service pénitentiaire constituent des décisions administratives qui ne relèvent que de la justice administrative »<sup>400</sup>. Quant au Tribunal des conflits, il a considéré que l'autorité judiciaire n'était compétente que « pour connaître des litiges relatifs à la nature et aux limites d'une peine infligée par une juridiction judiciaire dont l'exécution est poursuivie à la diligence du ministère public »<sup>401</sup>. Le Conseil d'Etat est revenu à une interprétation plus stricte du critère en affirmant qu'une décision de réduction de peine ressortit aux juridictions de l'ordre judiciaire parce qu'elle porte atteinte aux limites de la peine<sup>402</sup>, à l'instar d'une décision de libération conditionnelle prise par le ministre ou par le juge de l'application des peines en faveur d'un détenu<sup>403</sup>. L'incertitude demeure en ce qui concerne les autorisations ou permissions de sortie, la suspension ou le fractionnement de la peine, la semi-liberté et le placement à l'extérieur, qui ne peuvent être considérés comme apportant une limite à la durée de la peine<sup>404</sup>.

Entrent donc actuellement dans la compétence des juridictions judiciaires le contentieux relatif aux décisions du juge de l'application des peines limitativement énumérées par les dispositions de l'article 733-1 du Code de procédure pénale et les

---

<sup>394</sup> V. F. MODERNE, « La responsabilité des services pénitentiaires à raison des dommages subis par les détenus » : Rev. dr. pénit. 1982, oct.-déc., p. 575.

<sup>395</sup> CE, 26 mai 1978, Cts Wachter, préc. La jurisprudence administrative continue, pour l'heure, à appliquer la jurisprudence de la faute lourde (V. TA Rouen, 3 févr. 1999. Responsabilité de l'Etat pour le préjudice subi par un détenu victime d'un viol par le co-détenu dangereux dans la cellule duquel il avait été placé).

<sup>396</sup> CE, 10 avr. 1992, Epx V. : JCP 1992, II, 21881, note J. MOREAU.

<sup>397</sup> CE, 20 juin 1997, M. Theux : RFD adm. 1998, p. 82

<sup>398</sup> CE, 13 mars 1998, M. Améon et a. : AJDA 1998, chron., p. 418.

<sup>399</sup> CE 29 avril 1998, Cne de Hannappes : JCP 1999, II, 10109.

<sup>400</sup> CE, 5 févr. 1971, Vve Picard : Leb. p. 101 ; AJDA 1971, 147, chr. Labetoulle et Cabannes ; D. 1971, 503, note F. Moderne (meurtre d'un détenu par un codétenu lors de l'exercice d'activités communes correspondant à l'une des phases d'un régime progressif décidé par le J.A.P.).

<sup>401</sup> TC, 22 févr. 1960, Veuve Fargeaud d'Epied, préc.

<sup>402</sup> CE 9 nov. 1990, Théron : D 1991, 390, note J.Y. PLOUVIN. Cette jurisprudence a été confirmée : CE 18 mars 1998, Druelle : Les Petites affiches, 4 juin 1999

<sup>403</sup> CE 4 nov. 1994, Korber : JCP 1995, II, 22422, note F. Lemaire..

<sup>404</sup> Sur ce point : V. note J.-P. CERE sous CE 18 mars 1998 préc. : Petites affiches 4 juin 1999, p. 17.

recours concernant les incidents contentieux relatifs à l'exécution des peines (C. pr. pén., art. 710).

### **a - La contestation des décisions du juge de l'application des peines laissée au procureur**

Des auteurs ont insisté sur l'importance du rôle des juges de l'application des peines<sup>405</sup>. Cependant, le législateur a qualifié de « mesures d'administration judiciaire » celles qui sont prises par ce magistrat pour l'exécution des peines, considérant ainsi qu'elles n'ont pas un caractère juridictionnel (C. pr. pén., art. 733-1), sans craindre d'alimenter la confusion dans la répartition des compétences<sup>406</sup>.

Seul le procureur de la République peut contester ces décisions du juge de l'application des peines dans les vingt-quatre heures de la décision (si elle a été rendue en sa présence) ou de la notification, l'exercice du recours ainsi que le délai pour l'exercer étant suspensifs (C. pr. pén., art. D 544-2). Très critiquée en ce qu'elle porte une atteinte grave aux droits des détenus, une telle restriction des recours paraît fondée sur le fait que les décisions susceptibles de recours touchent à l'ordre public dans la mesure où elles consistent en une remise en liberté anticipée.

**Recours en illégalité contre les décisions du juge de l'application des peines.** Ce recours peut être exercé contre les réductions de peine (ordinaires ou supplémentaires), les autorisations de sortir sous escorte, les réductions du temps d'épreuve imposé aux condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité avant de pouvoir prétendre à une libération conditionnelle ou les décisions de révocation de libération conditionnelle (C. pr. pén., art. 733-1-2°).

**Recours en illégalité et en inopportunité de la décision du juge de l'application des peines** Ce recours concerne les décisions de suspension ou de fractionnement de l'exécution de la peine, de placement à l'extérieur ou en semi-liberté, de permission de sortir, de placement sous surveillance électronique, de libération conditionnelle ou de proposition faite au ministre à cette fin (C. pr. pén., art. 733-1-1°).

Ces deux types de recours doivent être notifiés au juge de l'application des peines, au directeur de l'établissement pénitentiaire et au condamné (C. pr. pén., art. D 544-2). Ils sont exercés devant le tribunal correctionnel ou le tribunal pour enfants (si le détenu exécute une peine prononcée par une juridiction pour mineurs et n'a pas atteint la majorité) qui, statuant dans la huitaine en chambre du conseil<sup>407</sup>, ne peut comprendre le juge de l'application des peines (C. pr. pén., art. 733-1). Le condamné a alors droit à l'assistance d'un avocat, sans que ne soit prévue la faculté d'une commission d'office pour le condamné. Immédiatement exécutoire, la décision du tribunal peut, dans les cinq jours, faire l'objet d'un pourvoi, non suspensif, ouvert au procureur de la République, au condamné et à son conseil ainsi qu'à la partie civile (C. pr. pén., art. 733-1, al. 7).

---

<sup>405</sup> V. P. COUV RAT, in « La condition juridique du détenu », art. préc., p. 295 ; M. HERZOG-EVANS, « Le juge de l'application des peines, juridiction de premier degré » : Rev. sc. crim. 1999, p. 289.

<sup>406</sup> In « Les compétences juridictionnelles en matière d'exécution des détentions provisoires », Rev. sc. crim. 1984, p. 555.

<sup>407</sup> Cass. crim. 7 avril 1992 : Bull. crim. n° 143.

**Recours spécifique contre les mesures prises pour les délinquants sexuels.** Les mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de réduction, de fractionnement ou de suspension de peines, ainsi que les autorisations de sortie sous escorte, les permissions de sortir et la libération conditionnelle, peuvent faire l'objet, par le procureur de la République, d'un recours devant la chambre d'accusation, ce recours et le délai pour l'exercer étant suspensifs (C. pr. pén., art. 722, al. 6).

Une telle situation, qui réserve au seul procureur de la République le recours à l'encontre des décisions du juge de l'application des peines, paraît contraire aux prescriptions de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>408</sup>. En effet, aux termes de cet article, « *toute personne, dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles* »<sup>409</sup>.

#### **b - Le contentieux de la difficulté d'exécution : l'amorce d'une juridictionnalisation de l'application des peines**

S'agissant de ce second contentieux, certains considèrent qu'il est « prometteur »<sup>410</sup>, dans la mesure où la voie de l'article 733-1 du Code de procédure pénale leur étant fermée, les détenus auraient la faculté d'user de celle qui, offerte par l'article 710 dudit Code, serait empruntée comme un « recours général » en matière d'exécution des peines. Quant à la Chambre criminelle, elle considère que les juridictions peuvent, par ce contentieux, connaître des difficultés nées de l'exécution des peines prononcées<sup>411</sup>.

Une telle jurisprudence entre déjà dans la voie de la « juridictionnalisation de l'application des peines », sans que le législateur ait eu besoin d'intervenir<sup>412</sup>. On peut toutefois estimer « indispensable une refonte des principes directeurs » du contentieux de l'application des peines, en soulignant la confusion d'un droit qui ne permet de recours que pour contester les décisions favorables au condamné, lequel ne peut critiquer celles qui lui sont défavorables<sup>413</sup>. La situation actuelle du condamné apparaît effectivement contraire à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne<sup>414</sup>,

---

<sup>408</sup> Et à la jurisprudence de la Cour européenne (Cour EDH, 28 juin 1984, Campbell et Fell, préc.).

<sup>409</sup> La Commission européenne des droits de l'homme a considéré qu'un recours ne saurait être considéré comme abusif au seul motif que son auteur paraît avoir simplement voulu, en l'exerçant, échapper à l'exécution d'un jugement pénal (Commission EDH, 29 oct. 1963, X. c. Belgique. V. aussi : Commission EDH, 8 mars 1962, Ilse KOCH c. R.F.A. préc. ; --, 15 mai 1980, Mac Feeley et a. c. Royaume-Uni préc.).

<sup>410</sup> P. PONCELA, « Rendre le droit accessible aux détenus », Rev. sc. crim. 1998, p. 163 ; M. HERZOG-EVANS, « Droit commun pour les détenus » : Rev. sc. crim. 1995, p. 621.

<sup>411</sup> Cass. crim., 7 avril 1992 : Bull. crim. n° 143 ; -- 27 avril 1994, Korber : Bull. crim. n° 156 (sur un arrêté de révocation d'une libération conditionnelle).

<sup>412</sup> F. STAECHÉLE, « La pratique de l'application des peines », éd. Litec, 1995, p. 55.

<sup>413</sup> V. note préc. J.-P. CERE sous CE 18 mars 1998, Druelle, p. 18.

<sup>414</sup> Cour EDH, 15 nov. 1996, Calogero Diana c. Italie (absence de recours effectif contre les décisions du J.A.P. Violation de l'article 13).

d'autant que les décisions d'octroi ou de retrait sont prises par la commission d'application des peines, devant laquelle il n'est pas nécessairement présent (C. pr. pén., art. D 117-3, al. 3).

La juridictionnalisation des décisions du juge de l'application des peines sera bientôt inscrite dans la loi. Réformant l'article 722 du Code de procédure pénale, un amendement au projet de loi *renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes* prévoit que les placements à l'extérieur, la semi-liberté, les fractionnements et suspensions de peines, les permissions de sortir, la libération conditionnelle et le placement sous surveillance électronique sont accordés, refusés ou révoqués par une décision motivée du juge de l'application des peines, susceptible d'appel de la part du condamné, du procureur de la République et du procureur général<sup>415</sup>. Le détenu disposera ainsi d'une nouvelle voie de recours, parallèlement au droit qu'il a déjà de saisir une autorité indépendante.

### **C - La saisine d'une Autorité indépendante**

Tout détenu a, à l'instar de n'importe quel citoyen, la faculté de saisir le Médiateur de la République ou la Commission d'Accès aux Documents Administratifs.

---

<sup>415</sup> Amendement adopté par l'Assemblée nationale le 10 février 2000. L'appel, qui doit être interjeté dans les dix jours de la notification de la décision, est porté devant la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel.

## 1 – Le Médiateur de la République

Un détenu peut, en effet, comme toute personne physique ou morale résidant sur le territoire national, saisir, par l'intermédiaire d'un parlementaire, le Médiateur de la République, autorité indépendante<sup>416</sup>, d'une réclamation individuelle relative à un litige qui l'oppose à une Administration, après avoir accompli de vaines démarches auprès de celle-ci, à la condition de démontrer la réalité d'un préjudice personnel et direct<sup>417</sup>. Deux situations peuvent fonder la saisine du Médiateur de la République : le dysfonctionnement d'un service administratif et l'atteinte à l'équité<sup>418</sup>. Incompétent lorsqu'une instance juridictionnelle a été engagée, le Médiateur a le pouvoir d'intervenir préalablement à l'exercice d'un recours contentieux, étant précisé que la requête qui lui est adressée n'interrompt ni ne suspend les délais de recours.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le Médiateur dispose de correspondants dans les ministères ou les grands organismes exerçant une mission de service public, véritables relais entre les Administrations et lui, ainsi que de « délégués départementaux » qui, instaurés par un décret du 18 février 1986, constituent un « échelon de proximité de l'Institution »<sup>419</sup>. Leur rôle devrait être encore renforcé par le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations<sup>420</sup>.

Le Médiateur pourrait s'avérer de quelque utilité pour régler le litige présenté par un détenu, puisqu'il a le pouvoir d'obtenir, à cette fin, des ministres et de toute autorité publique la collaboration nécessaire. Ceux-ci ont, en effet, l'obligation de « *faciliter la tâche du Médiateur de la République* », ainsi que d'« *autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du Médiateur de la République, et les corps de contrôle à accomplir, dans le cadre de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le Médiateur de la République* ». Ils doivent encore lui donner « *communication de tout*

---

<sup>416</sup> Sur l'ensemble de cette question : V. l'audition, par la Commission, de M. Bernard STASI, Médiateur de la République. Créé par la loi du 3 janvier 1973, réformé par les lois du 24 décembre 1976, du 3 janvier 1989 et du 6 février 1992, le Médiateur dispose de services comprenant quatre-vingts personnes dont la moitié sont des fonctionnaires de haut niveau, spécialistes des différents domaines du droit et de l'action administrative. Un service d'orientation reçoit les réclamations pour écarter celles qui sont irrecevables ou ne relèvent pas de la compétence de l'institution. Les dossiers sont répartis entre les cinq secteurs d'instruction : administration générale ; agents publics-pensions ; justice-urbanisme ; fiscal ; social. Le Médiateur a six autres secteurs d'activités : réformes ; rapport annuel ; relations avec les délégués départementaux ; communication et relations avec le Parlement ; étude ; relations internationales. Il est doté d'un service de documentation.

<sup>417</sup> Les simples critiques à l'encontre d'une Administration ou suggestions d'amélioration n'étant pas recevables.

<sup>418</sup> En pratique, le Médiateur connaît de divers cas de dysfonctionnement de l'Administration : erreur dans l'application de la règle de droit ou dans l'analyse de la situation du requérant, non respect des procédures prévues, lenteur excessive, information incomplète donnée à l'usager...

<sup>419</sup> Après avoir été désignés à titre expérimental à partir de 1978. Constitués principalement de fonctionnaires de préfecture (38%), d'autres fonctionnaires en activité (5%), de retraités du secteur privé (1%) ou du cadre préfectoral (33%) ou d'autres administrations (43%), ils assurent des permanences régulières dans les préfectures ou dans les mairies. Sans délégation formelle du Médiateur, ils règlent directement les dossiers qui concernent les administrations locales, en aidant les requérants à constituer et à transmettre les dossiers dont le traitement ne peut être entrepris que par le Médiateur.

<sup>420</sup> Projet de loi précité. Ces délégués devraient alors assurer des permanences dans les « Maisons des services publics » dont la création est prévue par ce projet, ainsi que dans les « Maisons de la justice et du droit » pour aller au devant des besoins des personnes en situation d'exclusion ou de précarité, en liaison avec les organisations caritatives.

*document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait son enquête* », sans que puisse lui être opposé le caractère secret ou confidentiel desdites pièces, sauf en matière de défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure<sup>421</sup>.

Préférant agir « par la persuasion » plutôt que « par la contrainte qui heurterait les services et, en définitive, irait à l'encontre des objectifs de médiation recherchés », le Médiateur de la République pourrait, en sa qualité de « magistrature d'influence (qui) corrige, au cas par cas, les erreurs des services ou les iniquités »<sup>422</sup>, intervenir utilement en faveur des personnes privées de liberté<sup>423</sup>, notamment par ses pouvoirs de recommandation pour régler en équité la situation du requérant<sup>424</sup>, voire d'injonction (L. 3 janv. 1973, art. 9 et 11). Ses rapports, spécial ou annuel, seraient de nature à faire progresser le droit dans la prison (L. 3 janv. 1973, art. 9, 11 et 14)<sup>425</sup>.

Un tel dispositif pourrait apporter aux détenus une voie de recours intéressante et efficace, susceptible de régler de nombreux litiges selon un formalisme réduit. Pourtant, le nombre des dossiers traités par le Médiateur de la République au profit de personnes privées de liberté ne s'élève qu'à huit en 1997, cinq en 1998 sur 45 628 saisines et deux en 1999<sup>426</sup>. La faiblesse de ces statistiques paraît due à la difficulté de saisir le Médiateur du fait de l'obligation de présenter la requête par l'intermédiaire d'un parlementaire qui, destinée à éviter les abus, constitue apparemment un obstacle dirimant en milieu pénitentiaire.

## **2 - La Commission d'Accès aux Documents Administratifs**

Comme tous les citoyens, les détenus peuvent saisir la Commission d'Accès aux Documents Administratifs au cas de refus par l'Administration de leur communiquer un ou plusieurs documents administratifs de caractère non nominatif ou des documents administratifs de caractère nominatif les concernant (L. n° 78-753, 17 juillet 1978, *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et*

---

<sup>421</sup> Le Vice-Président du Conseil d'Etat et le Premier Président de la Cour des comptes doivent « *faire, sur la demande du Médiateur, procéder à toutes études* » (L. 3 janv. 1973, art. 12 et 13).

<sup>422</sup> « Le Médiateur de la République : une autorité indépendante au service du citoyen », plaquette de présentation de l'institution, p. 53.

<sup>423</sup> D'autant qu'il peut se substituer à l'autorité qui refuse de sanctionner son agent en engageant une instance disciplinaire à l'encontre de celui-ci ou en saisissant une juridiction répressive, ainsi qu'« *enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe* » et, en cas d'échec, consigner l'inexécution de la décision de justice dans un rapport spécial publié au Journal Officiel (L. 3 janv. 1973, art. 11).

<sup>424</sup> Malgré une décision juridictionnelle rendue en faveur d'une Administration, à la condition de ne pas remettre en cause cette décision. Une telle hypothèse peut se présenter lorsque l'Administration a agi conformément à des normes légales ou réglementaires dont l'application s'avère inéquitable.

<sup>425</sup> Rapport spécial au cas d'injonction non suivie d'effet. Rapport annuel publié qui établit le bilan exhaustif de son activité. Ce dernier rapport devrait être présenté par le Médiateur à la tribune de l'Assemblée nationale et à celle du Sénat, si le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (qui, ayant fait l'objet de deux navettes parlementaires, a été soumis à une commission mixte paritaire) est adopté (in « Le Médiateur de la République : une autorité indépendante au service du citoyen », plaquette de présentation de l'institution, p. 51).

<sup>426</sup> Concernant l'affectation des détenus, les conditions sanitaires de détention et l'exercice du pouvoir disciplinaire. Chiffres fournis à la Commission par le Médiateur de la République et par l'Inspecteur Général des Services Judiciaires, lors de leur audition par la Commission.



*fiscal*, art. 1<sup>er</sup>, 5 et 6 bis)<sup>427</sup>, aucune règle particulière n'étant prévue pour les détenus. On sait que peut être demandée à l'Administration concernée la communication d'un document qui a un caractère administratif, c'est-à-dire d'un document qui, émanant d'une autorité administrative, se rattache à l'exécution d'une activité administrative, en l'espèce pénitentiaire, dès lors qu'il ne relève ni de l'autorité judiciaire (procès-verbal d'enquête policière ou judiciaire, pièces d'un dossier d'instruction ou de jugement), ni de l'une des exceptions relatives à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique (L. 17 juill. 1978, art. 6), et qu'il n'est pas couvert par le secret médical ou de la vie privée. En pratique, la réponse à la saisine d'un détenu est adressée à celui-ci par courrier, l'Administration pénitentiaire en recevant une copie<sup>428</sup>.

Appliquée à la matière pénitentiaire, la jurisprudence de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs distingue entre deux types de documents : les documents généraux et les documents issus du dossier individuel du détenu<sup>429</sup>. S'agissant des « documents généraux », leur communication est de plein droit : notes de service de l'Administration, circulaire relative à l'isolement carcéral, instructions relatives à l'incarcération d'un requérant, documents concernant le corps des surveillants, règlement intérieur du quartier disciplinaire ou d'une maison d'arrêt, lettre du Gouvernement en date du 2 avril 1992 relative aux premières mesures prises pour répondre aux observations du Comité institué par la Convention européenne pour la Prévention de la Torture, documents comptables de l'association socioculturelle de la prison, liste des prix des produits vendus en cantine dans une maison centrale, arrêté préfectoral concernant la mise en place du système de vidéo dans les parloirs d'une maison centrale...

Quant aux documents issus du dossier individuel du détenu ou au dossier lui-même, la C.A.D.A. donne, après un examen au cas par cas, des avis favorables à la communication du dossier disciplinaire, du dossier médical, du dossier administratif<sup>430</sup>, du registre de l'infirmerie, du bilan psychologique contenu dans le dossier personnel, des lettres ou notes envoyées à l'intéressé qu'il avait refusé de signer, de la copie d'un recours formé par le détenu, de la décision d'isolement concernant le requérant... Elle a encore émis des avis partiellement (18) ou totalement défavorables (30 environ) à la communication d'un document à raison du caractère judiciaire de celui-ci, du risque d'atteinte à la vie privée en ce qui concerne les dossiers personnels non médicaux ou encore, le plus généralement, du risque d'atteinte à la sécurité publique.

Au cours de l'année 1998, la Commission a rendu seize avis, dont dix défavorables (sur la communication de décisions de transfert et de rapports de suicide établis par le chef d'établissement), cinq avis favorables (sur la communication de la liste des produits en cantine et de rapports d'incidents) et un avis d'incompétence (sur la communication de la copie d'une demande de mise en

---

<sup>427</sup> V. G. DUPUIS et M.-J. GUEDON, « Droit administratif », éd. A. Colin, p. 59.

<sup>428</sup> En pratique, la lettre est reçue par le bureau des affaires juridiques de la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (D.A.G.E.) du Ministère de la Justice. Aux termes de l'article 2 du décret n° 88-465 du 28 avril 1988, l'autorité compétente doit informer la C.A.D.A. de la suite qu'elle entend donner à l'affaire dans le mois qui suit la réception de l'avis.

<sup>429</sup> Dans la procédure devant la C.A.D.A., le bureau des affaires juridiques et contentieuses de la D. A. G. E. du ministère de la justice doit produire un mémoire.

<sup>430</sup> La C.A.D.A. considère que la partie judiciaire d'un dossier personnel n'est pas communicable.

liberté)<sup>431</sup>. Elle a considéré comme susceptible de communication le dossier pénitentiaire d'un détenu sous réserve que soient occultées les mentions pouvant « porter atteinte aux secrets »<sup>432</sup>.

Cette saisine possible de la « C.A.D.A. » peut certainement contribuer à introduire plus de transparence dans l'Administration pénitentiaire qui, comme les autres Administrations, est atteinte par « les habitudes ancestrales de secret »<sup>433</sup>. En toute hypothèse, elle participe de cette « troisième génération de libertés publiques », dont ne sont pas exclus les détenus, bien que la « C.A.D.A. » ait dû concilier ce droit d'accès des détenus avec les exigences de la sécurité publique. Pourtant, les détenus ne semblent guère familiers d'une telle saisine. En effet, pendant des années, ils n'ont saisi la « C.A.D.A. » que d'une dizaine de demandes par an, en nette progression cependant depuis quelque temps<sup>434</sup>. Au total, cent soixante demandes seulement ont été déposées à la C.A.D.A. depuis 1981, dont dix ont été déclarées irrecevables<sup>435</sup>.

Il reste que, selon Mme PUYBASSET, Présidente de la « C.A.D.A. », « l'Administration pénitentiaire refuse encore aujourd'hui beaucoup de documents qui sont de toute évidence communicables ». Son attitude n'apparaît donc « pas très favorable à la transparence », ni à la demande d'avis sur la communicabilité de documents<sup>436</sup>. Les nombreux inspections et contrôles pourraient utilement y apporter un correctif s'ils n'étaient imparfaits.

## § 2 – Des inspections et contrôles multiples mais imparfaits

L'application effective du droit dans la prison résulte aussi du contrôle confié à divers agents de l'Etat. Selon la terminologie du Conseil de l'Europe, dans ses Règles pénitentiaires n° 4 et n° 5, participent à cette mission de contrôle, une « inspection » confiée à un service de l'Administration pénitentiaire elle-même et un « contrôle » relevant d'un organe extérieur à celle-ci<sup>437</sup>. La simple lecture d'un tableau synoptique récapitulatif des inspections et contrôles<sup>438</sup> existant dans les établissements pénitentiaires révèle une multiplicité dont on pourrait espérer une certaine efficacité. Pourtant, des auditions et de certaines visites, la Commission a pu retirer le sentiment, contraire, que globalement le contrôle de l'application du droit dans les prisons se révèle imparfait. Parce qu'il est disséminé entre des organes trop nombreux sans souci de cohérence entre eux, mais aussi parce que souvent, il n'est pas exécuté de la même manière dans les prisons et à l'extérieur. A des degrés et

---

<sup>431</sup> Au 1<sup>er</sup> octobre 1999, dix avis avaient été rendus dont deux défavorables (sur un transfert et un dossier médical), quatre favorables (sur les associations de détenus et sur une note relative aux subsides) et quatre d'incompétence (sur des documents judiciaires).

<sup>432</sup> Notamment en ce qui concerne les imprimés de procédure disciplinaire. V. la « Lettre du médiateur » en date du 19 juillet 1999.

<sup>433</sup> Mme PUYBASSET lors de son audition par la Commission.

<sup>434</sup> Selon les chiffres fournis par la Présidente de la C. A. D. A. : 17 en 1997, 22 en 1998 et 23 en 1999.

<sup>435</sup> 48 avis favorables ont été rendus.

<sup>436</sup> Déclaration devant la Commission, lors de son audition. A la différence de maints autres services, l'Administration pénitentiaire n'a formé que trois demandes d'avis en 10 ans

<sup>437</sup> Nous verrons, en effet, que cette terminologie présente quelques approximations : V. *infra*, III, § 1, B.

<sup>438</sup> Tel que celui qui a été fourni par l'Administration pénitentiaire.

titres divers, cette insatisfaction se remarque aussi bien dans les inspections (A) que dans les contrôles (B).

## A - Les inspections

Selon une distinction conventionnelle que l'on peut adopter, l'inspection ressortit donc à l'autorité hiérarchique ou à un organe spécialisé qui lui est soumis. Dans nos prisons, plusieurs instances peuvent être chargées d'une telle inspection.

Ainsi, aux termes de l'article D 229 du Code de procédure pénale, l'Inspection des services pénitentiaires, dont la direction revient à un membre de l'Inspection Générale des Services Judiciaires<sup>439</sup>, est chargée du « contrôle général » des établissements pénitentiaires, tandis que les magistrats et les fonctionnaires de la direction de l'Administration Pénitentiaire ainsi que les directeurs régionaux ou leurs adjoints reçoivent pour mission les « inspections périodiques » de ces établissements, et les préfets ou sous-préfets celle de l'« inspection ». L'Inspecteur Général des services judiciaires a cependant souligné que l'Inspection des services pénitentiaires risque de se trouver dans une situation proche de la saturation, si l'on considère que les établissements relevant de sa juridiction sont au nombre de 187, dont certains « à problèmes » en raison de l'état des locaux ou de la surpopulation<sup>440</sup>. Ainsi, en 1998, l'Inspection des services pénitentiaires a effectué soixante et une missions, dont une d'évaluation, quinze sur événements ou incidents, deux de contrôle général, dix-sept visites des services déconcentrés et deux opérations de fouille générale<sup>441</sup>.

L'Inspection générale des services judiciaires est également compétente, sur demande du ministre de la justice, pour effectuer des missions dans des établissements pénitentiaires. Rares dans le domaine pénitentiaire, ses interventions s'analysent en des inspections dans la mesure où elle ne peut être saisie que par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, sous l'autorité directe duquel elle est placée<sup>442</sup>. D'ailleurs, comme l'a précisé l'Inspecteur Général des Services Judiciaires, « il serait réducteur, et en fin de compte inexact, de penser que tout service extérieur à la seule direction de l'administration pénitentiaire devrait se voir reconnaître un caractère d'extériorité ».

L'action de l'Inspection Générale a plutôt consisté dans des rapports sur des questions relevant de l'Administration, seule ou conjointement avec d'autres inspections : sur les longues peines (1993), sur le fonctionnement des comités de probation (1993), sur le schéma national d'hospitalisation des détenus (1995), sur l'amélioration de la prise en charge des toxicomanes incarcérés et sur la lutte contre l'entrée de drogues en détention (1996), sur la location de téléviseurs aux détenus

---

<sup>439</sup> Cet inspecteur, qui ne relève pas hiérarchiquement de l'Inspecteur général, est mis à la disposition du directeur de l'Administration Pénitentiaire pour assurer la direction de l'inspection des services pénitentiaires (D. 25 juill. 1964). L'Inspection des services pénitentiaires comprend, outre son chef, onze collaborateurs : quatre inspecteurs, quatre fonctionnaires du personnel de surveillance qui composent la brigade de sécurité pénitentiaire, deux secrétaires et un chauffeur.

<sup>440</sup> V. l'audition, par la Commission, de M. NADAL, Inspecteur Général des Services Judiciaires.

<sup>441</sup> Selon les chiffres fournis par l'Administration pénitentiaire.

<sup>442</sup> D. 25 juill. 1964 sur les statuts et les moyens. Le Garde des Sceaux peut lui demander d'apprécier le fonctionnement de tous les organismes relevant du ministère de la justice et de fournir toute suggestion propre à son amélioration (D. 5 janv. 1965, art. 1<sup>er</sup>).

par les associations socioculturelles et sportives des établissements pénitentiaires (1997), ainsi que sur l'enseignement (1998). Elle ne paraît pas en mesure de multiplier ses inspections en milieu pénitentiaire, réservant son intervention à l'hypothèse dans laquelle « le service de l'inspection des services pénitentiaires ne serait pas le mieux placé pour accomplir la mission ». Ainsi, « il n'est donc pas possible aujourd'hui de soutenir que l'inspection générale participe effectivement au contrôle des établissements pénitentiaires, même si elle peut toujours intervenir à la demande du Garde des Sceaux »<sup>443</sup>, ni de prétendre à l'efficacité des contrôles.

## **B - Les contrôles**

Normalement exercés par des autorités extérieures à l'Administration pénitentiaire selon la terminologie précitée, ces contrôles se sont multipliés pour s'attacher, chacun, à certains aspects de la vie carcérale. Ils sont le fait de l'autorité judiciaire, d'autres administrations, de l'inspection générale d'autres Administrations et de la Commission de surveillance.

A titre liminaire, il convient d'insister sur la création naissante d'une nouvelle forme de contrôle, due à une initiative parlementaire récente qui a abouti à un amendement au projet de loi relatif à la présomption d'innocence, aux termes duquel « Les députés et les sénateurs sont autorisés à visiter à tout moment tout établissement de l'administration pénitentiaire situé dans leur département »<sup>444</sup>. Elle marque la volonté des élus de la Nation de s'intéresser au monde pénitentiaire, ce qui peut mettre fin à cette « exclusion pénitentiaire » si souvent dénoncée et permettre à l'Administration pénitentiaire de disposer des moyens nécessaires à la conduite d'une véritable politique<sup>445</sup>.

### **1 – Les contrôles par l'autorité judiciaire**

Le contrôle par l'autorité judiciaire n'est pas le mieux aménagé de tous, du fait de l'imprécision des textes qui le régissent. En effet, l'article 727, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code de procédure pénale prévoit, pour le juge de l'application des peines, le juge d'instruction, le président de la chambre d'accusation, le procureur de la République et le procureur général, le pouvoir de « visiter » les établissements pénitentiaires sans en préciser le contenu, tandis que l'article D 230 dudit Code évoque simplement la visite et le contrôle de ces établissements. Une telle imprécision peut expliquer que, selon l'opinion communément répandue, le contrôle de l'autorité judiciaire, ni effectif, ni efficace, apparaît souvent formel<sup>446</sup>. D'une manière générale, toutes les personnes entendues, y compris les agents de l'Administration pénitentiaire, déplorent le fait que les magistrats légalement investis de ce pouvoir de visite se

---

<sup>443</sup> Audition de M. NADAL, Inspecteur Général des Services Judiciaires par la Commission.

<sup>444</sup> Amendement présenté par M. WARSMANN, Député, tendant à ajouter au Code de procédure pénale un article 720 bis : doct Ass. Nat., 22 juin 1999 ; JOAN, 23 juin 1999, p. 6432 s. V. sur ce point : l'audition, par la Commission, de M. Jean-Luc WARSMANN, Député.

<sup>445</sup> Sur ce point : V. les auditions de Mme Anne CRENIER-VAUDANO et de M. Gilles SAINATI, respectivement Présidente et Secrétaire général du Syndicat de la Magistrature.

<sup>446</sup> P. PELISSIER, « Pour vivre heureux, vivons cachés » : Rev. application peines, mars 1998, p. 4. Sur une possibilité de rendre effectif ce contrôle : V. l'audition de M. Roger TACHEAU, Procureur général près la Cour d'appel de Rennes.

rendent rarement dans les établissements pénitentiaires<sup>447</sup>. Comme l'a noté l'Inspecteur Général des services judiciaires, « il est à craindre que (ces) autorités n'exercent qu'un contrôle très théorique »<sup>448</sup>.

Les magistrats du siège comme ceux du parquet, énumérés par l'article 727 précité, reçoivent ainsi la mission de procéder aux « visites » des établissements pénitentiaires dont le champ d'application est variable, au point que l'on peut distinguer les visites générales et les visites spéciales. En toute hypothèse, ce pouvoir de visite inclut implicitement ou explicitement la faculté de s'entretenir avec les détenus, hors la présence de tout membre du personnel (C. pr. pén., art. D 232, D 259, al. 2).

### **a - Les visites générales**

Ces visites sont qualifiées de générales en ce qu'elles s'attachent à un très grand nombre de détenus, voire à tous les détenus.

#### **1) Visite du juge de l'application des peines.**

Le juge de l'application des peines a l'obligation de visiter les établissements pénitentiaires au moins une fois par mois, afin de vérifier les conditions dans lesquelles les condamnés y exécutent leur peine (C. pr. pén., art. D 176)<sup>449</sup>. A cette fin, il a le pouvoir, à tout moment, d'entendre un détenu hors la présence du personnel (C. pr. pén., art. D 259)<sup>450</sup>.

A l'issue de ses visites, il fait part de ses observations « aux autorités compétentes pour y donner suite ». Bien que le texte ne le prévoit pas explicitement, il semble qu'il ait la faculté de les inclure dans le rapport annuel qu'il adresse chaque année au Garde des Sceaux par l'intermédiaire des chefs de cours et de tribunaux de grande instance (C. pr. pén., art. D 176, al. 2 et 3).

Le juge de l'application des peines paraît bien impliqué dans la vie quotidienne de l'établissement, puisque membre de la commission de surveillance (C. pr. pén., art. D 180), il doit être informé de tout incident relatif à un condamné (C. pr. pén., art. D 280), de toute mise à l'isolement ou prolongation de l'isolement (C. pr. pén., art. D 283-1), de tout transfert d'un condamné dans un autre établissement (C. pr. pén., art. 722), de même qu'il reçoit les observations éventuelles des détenus mis à l'isolement

---

<sup>447</sup> Toutes les personnes entendues sur ce point par cette Commission, quelles que soient leur qualité ou leur fonction, ont fait exprimer une telle opinion. V. les auditions, par la Commission, de M. Gilbert AZIBERT, Président de la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Paris, ancien directeur de l'Administration Pénitentiaire ; de M. Raymond EXERTIER, Premier Président de la Cour d'appel de Toulouse, de M. Alain LEGOUX, Inspecteur général adjoint des services judiciaires ; de M. Jean-Charles LECOMPTE, Premier substitut de procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Paris ; de Maîtres BURGUBURU, DIETSCH et BARBE, Secrétaires de la Conférence.

<sup>448</sup> Lors de son audition par la Commission, il a indiqué que les inspections ont permis d'apprendre que le parquet est peu présent dans certains établissements, puisqu'il a même pu être constaté « des situations extrêmes, où le parquet n'assiste pas à la commission d'application des peines ».

<sup>449</sup> V. en annexe : la contribution de M. Jean-Noël BASTELICA, Président du Tribunal de grande instance de Valence.

<sup>450</sup> Sur l'exercice de la fonction : V. les auditions, par la Commission, de Mmes Marie-Suzanne PIERRARD et Catherine DUBOIS-TREILLON, respectivement Présidente et vice-Présidente de l'Association Nationale des Juges de l'application des peines.

(C. pr. pén., art. D 283-1), ou que lui est soumis pour avis le règlement intérieur (C. pr. pén., art. D 255). En réalité, son positionnement dans les établissements semble poser problème<sup>451</sup>, au point qu'une note du directeur de l'Administration pénitentiaire « *relative aux difficultés rencontrées par certains juges de l'application des peines dans l'exercice de leurs prérogatives à l'intérieur des établissements pénitentiaires* » a dû rappeler que « parallèlement aux pouvoirs de décision qui lui permettent d'individualiser l'exécution de la peine, et bien qu'il ne puisse se substituer au directeur régional ou au chef de l'établissement pénitentiaire en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des établissements (C. pr. pén., art. D 116), le juge de l'application des peines dispose de certaines prérogatives... »<sup>452</sup>.

On a fait valoir qu'au nombre de cent soixante-dix-sept selon l'effectif budgétaire pour trente mille personnes condamnées environ et cent cinq mille personnes libres sous surveillance judiciaire dans le cadre d'une peine alternative à l'emprisonnement, les juges de l'application des peines ne disposent ni de l'effectif, ni des pouvoirs, nécessaires à un réel contrôle des établissements pénitentiaires, puisqu'ils ne peuvent que communiquer leurs observations aux autorités, principalement à l'Administration pénitentiaire, compétentes pour y donner suite, en étant dépourvus des indispensables moyens matériels pour lesquels ils dépendent précisément de l'Administration dont ils doivent assurer le contrôle<sup>453</sup>.

## **2) Visite du procureur de la République et du procureur général.**

Ces deux magistrats doivent « visiter » les établissements pénitentiaires de leurs ressorts respectifs (C. pr. pén., art. 727, D 178). Le décret oblige le procureur général à une visite, au moins une fois par an, de chaque établissement du ressort de la cour<sup>454</sup>. Quant au procureur de la République, il est tenu à une visite « de chaque prison » au moins une fois par trimestre, « et plus souvent s'il y a lieu », « notamment pour entendre les détenus qui auraient des réclamations à présenter » (C. pr. pén., art. D 178, al. 2). En sorte que le procureur de la République se trouve investi du pouvoir de recueillir les requêtes des détenus, quel que soit le régime de leur détention. Plus largement, ces visites du procureur de la République entrent dans sa mission de contrôle de l'application de la loi sur l'ensemble de son ressort<sup>455</sup>.

### **b - Les visites spéciales**

Ces visites sont qualifiées de spéciales dans la mesure où elles ne concernent qu'une catégorie restreinte de détenus.

---

<sup>451</sup> V. Sur ce point : V. l'audition, par la Commission, de M. Raymond EXERTIER, Premier Président de la Cour d'appel de Toulouse, et la contribution de l'Union Syndicale des Magistrats en annexe.

<sup>452</sup> Pour une étude exhaustive du rôle du juge de l'application des peines : V. G. du MESNIL du BUISSON, « Le contrôle des conditions de détention par le juge de l'application des peines » : Rev. application des peines, n° 24 à 26, déc. 1997, mars et juin 1998 et du même auteur, sa contribution écrite en annexe ; Contribution de l'Ecole Nationale de la Magistrature relative à la formation à l'application des peines. V. également l'audition, par la Commission, de Nicole MAESTRACCI, Présidente de la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie.

<sup>453</sup> G. du MESNIL du BUISSON, « Qui a peur de l'Administration pénitentiaire ? » : Rev. application des peines, déc. 1998, p. 3. V. en annexe, son audition par la Commission.

<sup>454</sup> Sur ce point : V. l'audition, par la Commission, de M. Jacques SCHMELCK, Substitut général du Procureur général près la Cour d'appel de Paris.

<sup>455</sup> Sur ce point : V. l'audition, par la Commission, de M. Jean-Claude KARSENTY, ancien directeur de l'Administration Pénitentiaire.

### **1) Visite du président de la chambre d'accusation.**

Le président de la chambre d'accusation a le pouvoir, chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par trimestre, de « visiter » les maisons d'arrêt du ressort de la cour d'appel, afin d'y vérifier la situation des personnes en état de détention provisoire (C. pr. pén., art. 222). Consécutivement à une telle visite, il peut être amené à saisir la chambre d'accusation de la situation d'une personne détenue afin qu'elle statue sur son maintien en détention (C. pr. pén., art. 223).

### **2) Visite du juge d'instruction et du juge des enfants.**

Le juge d'instruction et le juge des enfants en ce qui concerne les mineurs relevant de sa juridiction peuvent « visiter la maison d'arrêt et y voir les prévenus aussi souvent qu'ils l'estiment utile » (C. pr. pén., art. D 177, al. 3). Par une telle visite dont le champ d'application est limité aux prévenus, le législateur a entendu imposer aux magistrats l'obligation de veiller particulièrement aux personnes provisoirement détenues dans le cadre d'une information.

La mission du juge des enfants est un peu plus large que celle du juge d'instruction puisqu'il a, en outre, l'obligation d'une visite, au moins annuelle, de la maison d'arrêt, « pour y vérifier les conditions de la détention des mineurs » (C. pr. pén., art. D 177, al. 4).

Dans le prolongement de l'ensemble de ces visites opérées par des magistrats, le premier président de la Cour d'appel et le procureur général doivent, chaque année, adresser au ministre de la justice un rapport conjoint sur l'état des établissements pénitentiaires de leur ressort et du service assuré par le personnel de ces établissements (C. pr. pén., art. D 179).

De l'ensemble des auditions auxquelles la Commission a procédé, il ressort que ces contrôles de l'autorité judiciaire se sont, dans leur exercice quotidien, révélés imparfaits et insatisfaisants<sup>456</sup>.

## **2 – Les contrôles par des Administrations**

En application des dispositions de l'article D 231 du Code de procédure pénale, les Administrations ou corps intéressés par certaines parties du service des établissements pénitentiaires sont habilités à en vérifier l'organisation et le fonctionnement. Aussi les agents de ces Administrations peuvent-ils pénétrer dans les établissements de détention, après s'être soumis aux mesures de contrôle réglementaires (C. pr. pén., art. D 232). De fait, les établissements pénitentiaires sont soumis à une multitude de contrôles, portant sur des questions particulières.

---

<sup>456</sup> V. sur ce point : les auditions, par la Commission, de M. Philippe CHEMITHE, ancien chef de l'Inspection des services pénitentiaires, de M. Roland KESSOUS et de Maître Henri LECLERC. Pour une intervention effective des magistrats dans les prisons : V. la contribution écrite de M. Jean-Noël BASTELICA, Président du Tribunal de grande instance de Valence.

**En matière d'hygiène et de sécurité du travail**, les contrôles doivent, selon les Recommandations européennes<sup>457</sup>, être « assurés dans des conditions semblables à celles dont bénéficient les travailleurs libres ». En effet, les dispositions légales et réglementaires en vigueur s'appliquent dans les établissements pénitentiaires (C. pr. pén., art. D 109). La circulaire conjointe des ministres de la justice et du travail, en date du 16 juillet 1999, fait état de la volonté d'une « intervention systématique et régulière des services de l'inspection du travail à l'intérieur des établissements pénitentiaires, afin qu'ils y assurent pleinement la fonction de conseil que le décret leur attribue »<sup>458</sup>.

En dépit des restrictions dues à la condition juridique du détenu, le champ d'application de ces contrôles, que le directeur d'un établissement pénitentiaire peut d'ailleurs solliciter (C. pr. pén., art. D 109-1), apparaît très large. Pour assurer son efficacité, la circulaire précitée exige de tout directeur de l'établissement pénitentiaire qu'il adresse, chaque année, à l'inspection du travail une liste complète et actualisée des activités de production et de formation organisées à l'intérieur de l'établissement, susceptibles de faire l'objet de visites des fonctionnaires de l'inspection du travail.

A l'issue de sa visite, l'agent de l'inspection du travail établit un rapport qui, adressé au directeur de la prison, contient la liste des manquements constatés et les mesures recommandées pour y porter remède. Le directeur concerné dispose alors d'un délai de deux mois, ramené à quinze jours au cas de risque grave et imminent pour la santé et la sécurité des détenus au travail, pour y apporter une réponse motivée précisant les mesures prises et celles qui vont l'être selon un calendrier de réalisation (C. pr. pén., art. D 109-1)<sup>459</sup>.

**En matière de santé**, un retour au droit commun a été amorcé par le décret n° 84-77 du 30 janvier 1984 qui concrétisait la volonté administrative de faire bénéficier la population pénitentiaire « de soins de qualité identique à ceux qui sont offerts à l'ensemble de la population », « les règles déontologiques applicables aux personnels médical et paramédical qui interviennent en prison (étant) les mêmes que celles qui prévalent dans les institutions sanitaires » (Circulaire de 1984). Par la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 *relative à la santé publique et à la protection sociale*, ce contrôle a été aligné définitivement sur celui qui existe en droit commun<sup>460</sup>. Aussi est-il, aujourd'hui, le fait de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et, plus fréquemment, des directions régionales et départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (C. pr. pén., art. D 348-1).

Parallèlement, ce retour au droit commun a encore été marqué par la création récente d'un Comité interministériel de coordination de la santé en milieu

---

<sup>457</sup> Recommandation R 87 (3) du 12 févr. 1987, art. 74 à 76.

<sup>458</sup> Tout en rappelant que les règles d'hygiène et de sécurité ainsi applicables aux détenus ne s'étendent pas aux dispositions relatives aux commissions d'hygiène et de sécurité, à la médecine du travail et au service social du travail, en raison des spécificités propres à l'organisation du travail pénitentiaire. Le suivi sanitaire des personnes incarcérées est le fait des unités médicales constituées dans chaque établissement. La loi a prévu un régime d'indemnisation spécial pour les accidents du travail subis par un détenu au travail (C.S.S., art. L 412-8°).

<sup>459</sup> Le désaccord de l'inspecteur du travail sur la nature et le calendrier de ces mesures entraîne la saisine du directeur régional du travail qui se prononce dans le mois.

<sup>460</sup> Une circulaire n° 45 du 8 décembre 1994 *relative à la prise en charge sanitaire des détenus et à leur protection sociale* a élaboré un guide méthodologique.



pénitentiaire qui, présidé conjointement par les ministres de la justice et de la santé ou leurs représentants respectifs, reçoit pour mission « *d'examiner toute question d'ordre général se rapportant à la protection, à l'amélioration de la santé des détenus et à l'hygiène dans les établissements pénitentiaires* » (C. pr. pén., art. D 348-2 s.)<sup>461</sup>.

L'énumération de ces contrôles, non exhaustive, pourrait être complétée par les **contrôles vétérinaires** exercés pour s'assurer du respect de la réglementation sanitaire dans l'alimentation des détenus, ou encore par ceux qu'exécute l'Administration de l'**Education nationale** à raison des activités d'enseignement et de formation mises en œuvre dans les prisons.

Toutes les constatations convergent vers l'idée que les prisons connaissent un grand nombre de contrôles, d'ailleurs vécus comme autant d'entrées dans la prison d'intervenants extérieurs, utiles au décroisement et à la transparence. Mais toutes révèlent aussi que ces contrôles sont souvent effectués « a minima », en tenant essentiellement compte de la situation matérielle déplorable dans laquelle se trouvent de nombreuses prisons ; en sorte qu'il s'agit, trop souvent, d'un contrôle en retrait de celui qui est opéré dans la société « libre ». Comme si les prisons étaient un autre monde largement soustrait à la norme, leur état inéluctable et les détenus des personnes dont les droits ne sont pas pleinement reconnus.

---

<sup>461</sup> Créé par un décret du 8 décembre 1998, ce Comité est composé de responsables du ministère de la santé et des affaires sociales (directeurs généraux de la santé, des hôpitaux, directeur de la sécurité sociale, médecin inspecteur de la santé publique...) et de la justice (directeurs de l'Administration pénitentiaire et des Affaires criminelles et des grâces, directeur régional des services pénitentiaires, Juge de l'Application des Peines, travailleur social). Il se réunit au moins une fois par an.

### 3 – Contrôles par l'inspection générale d'une autre Administration

Comme il vient d'être remarqué, l'**Inspection Générale des Affaires Sociales** (I.G.A.S.) est chargée de veiller aux conditions de prise en charge sanitaire des détenus<sup>462</sup>. Effectuant des missions spontanément ou à la demande de l'Administration elle-même, elle doit « veiller à l'observation des mesures nécessaires au maintien de la santé des détenus et de l'hygiène dans les établissements pénitentiaires » (C. pr. pén., art. D 348-1)<sup>463</sup>. Les détenus ont la faculté de la saisir et de lui adresser leurs requêtes directement ou par le biais de l'Administration.

En 1998, cette Inspection Générale a instruit, en liaison avec les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales, trois cent quatre-vingt-six plaintes de détenus relatives à leur état de santé<sup>464</sup>.

### 4 – Contrôle par la commission de surveillance

Installée auprès de chaque établissement pénitentiaire, la commission de surveillance prévue à l'article 727, alinéa 2, du Code de procédure pénale comprend, sous la présidence du préfet, jusqu'à vingt-quatre membres : membres de droit (représentants des élus locaux, de l'autorité judiciaire locale, du Barreau, de l'armée, de la police et de la gendarmerie, de certaines Administrations) et membres nommés par le préfet (représentants des œuvres d'assistance aux détenus et des œuvres sociales), à l'exclusion de toute personne qui exerce habituellement ses fonctions dans la prison (agents de l'Administration pénitentiaire, visiteurs de prison, aumôniers, personnel socio-éducatif) (C. pr. pén., art. D 180). Le directeur de l'établissement et le directeur régional assistent aux travaux de la commission<sup>465</sup>.

Réunie au moins une fois par an à l'initiative de son président, la commission de surveillance a pour compétence, particulièrement étendue<sup>466</sup>, la surveillance intérieure de l'établissement pénitentiaire en ce qui concerne les conditions de détention (hygiène, sécurité, régime alimentaire, soins), l'organisation du travail, la discipline, l'enseignement et la réinsertion sociale des détenus (C. pr. pén., art. D 184). Son président reçoit les requêtes des détenus (C. pr. pén., art. D 183).

En revanche, ses pouvoirs apparaissent limités. Certes, elle peut charger un ou plusieurs de ses membres de visiter l'établissement pénitentiaire plus fréquemment si elle l'estime utile. Au cours de ses séances, elle entend le rapport du directeur de l'établissement, et peut procéder à toute audition qui lui paraît nécessaire. Mais elle ne peut formuler que des observations ou suggestions qu'elle communique au ministre de la justice, à l'exclusion de toute injonction (C. pr. pén., art. D 184).

---

<sup>462</sup> Sur l'activité de l'I.G.A.S. dans le milieu pénitentiaire : V. l'audition, par la Commission, de Claude GUBLER, Médecin-inspecteur de l'I.G.A.S.

<sup>463</sup> 323 réclamations ont été formulées par les détenus en 1997 (et 386 en 1998), tandis que l'Administration pénitentiaire a saisi l'I.G.A.S. à sept reprises, selon les statistiques qu'elle a fournies.

<sup>464</sup> Contre 323 en 1997, selon les chiffres produits par l'Administration pénitentiaire.

<sup>465</sup> V. les auditions, par la Commission, de M. André CAVALLA, Directeur de la maison d'arrêt de Pau et de M. Georges VIN, Directeur du Centre pénitentiaire de Marseille.

<sup>466</sup> Que la circulaire du 19 mars 1986 paraît étendre encore en lui confiant le soin de veiller au respect de toutes les dispositions du Code de procédure pénale relatives à la détention.

Les comptes rendus des commissions de surveillance, établis par le préfet, sont transmis, pour être exploités, aux établissements concernés, aux directions régionales et à la direction de l'Administration pénitentiaire.

En pratique, la commission de surveillance ne semble pas avoir une grande efficacité dans le contrôle des établissements pénitentiaires<sup>467</sup>. Sa réunion, en général annuelle, comme la visite traditionnellement consécutive s'avèrent plus formelles que réelles. Des opinions très critiques ont même été émises à son encontre par plusieurs intervenants du milieu pénitentiaire. Ainsi, un auteur a pu écrire que « dans les faits, elle remplit un rôle différent de celui qu'énonce le code de procédure pénale... le groupe des représentants des autorités extérieures étant cantonné à la position de spectateur étranger..., ces autorités reconnaissant d'ailleurs qu'elles ne sont pas concernées par ce qui se passe dans la prison... ». Il a même ajouté qu'« aucune circonstance n'illustre mieux le consensus social sur le maintien à distance de la prison que la réunion annuelle de la commission de surveillance », avant de reprendre le propos d'un directeur d'établissement lui affirmant : « Vous savez, les commissions de surveillance, c'est plus honorifique qu'efficace »<sup>468</sup>. Cette déficience caractérise, il est vrai, l'ensemble des contrôles internes exercés dans les prisons, auxquelles s'applique également un contrôle supranational.

## II

### **L'existence d'un contrôle supranational déjà opérationnel : le Comité pour la Prévention de la Torture**

Soucieux d'instaurer rapidement un contrôle pour assurer la protection des détenus contre toutes les formes de violence, le Conseil de l'Europe l'a prévu dans le cadre de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants<sup>469</sup>, du 26 novembre 1987, que la France a ratifiée par une loi du 30 décembre 1988<sup>470</sup>.

Cette Convention, qui lie actuellement les quarante et un Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>471</sup>, n'introduit aucune norme juridique nouvelle relative à la torture ou aux traitements inhumains ou dégradants, contrairement aux autres

---

<sup>467</sup> Sur ce point : V. les auditions, par la Commission, de Mme BUROSSE et de M. DAUMAS, représentants du syndicat C.F.D.T. ; de M. Philippe FAURE, Préfet, auteur d'un rapport sur « les relations des préfets avec les services de l'Administration Pénitentiaire et les établissements qui en dépendent », mai 1999 ; de Mlle Cécile RUCKLIN, représentant le GENEPI ; de Mmes Marie-Suzanne PIERRARD et Catherine DUBOIS-TREILLON, respectivement Présidente et vice-Présidente de l'Association Nationale des Juges de l'application des peines.

<sup>468</sup> Ph. COMBESSIE, Prisons de villes et des campagnes. Etude d'écologie sociale, op. cit., p. 89, et document remis à la Commission. Pour une autre critique du fonctionnement des commissions de surveillance : V. M. NIAUSSAT, « Les prisons de la honte », op. cit., p. 47-48.

<sup>469</sup> Proposée au Conseil de l'Europe par l'Association pour la prévention de la torture et par la commission internationale des juristes, à l'initiative principale d'un homme, Jean-Jacques GAUTIER, banquier suisse humaniste fondateur du comité suisse pour l'abolition de la torture. Celui-ci avait été inspiré par les activités de la Croix-Rouge qui visite les lieux où des prisonniers de guerre ou des prisonniers politiques sont détenus pour formuler, le cas échéant, des recommandations pour l'amélioration des conditions de détention.

<sup>470</sup> Publiée par un décret n° 89-283 du 2 mai 1989. V. B. BOULOC, Chron. Législ., Rev. sc. crim. 1989, p. 781.

<sup>471</sup> Deux Protocoles, en date du 4 novembre 1993, ont été soumis à la ratification des Etats.

instruments internationaux sur cette question. En effet, elle n'a eu d'autre objet que de créer un organe, le Comité pour la Prévention de la Torture, auquel a été impartie la mission de visiter tous les lieux de détention, quels qu'ils soient, et d'émettre des recommandations destinées à prévenir la torture et tous autres traitements inhumains ou dégradants. On comprend que ce comité ne soit pas, selon le mot de son actuel Président, M. Ivan ZAKINE, « une association ou une organisation non gouvernementale, (mais) un organe statutaire du Conseil de l'Europe »<sup>472</sup>.

Qualifié « d'étape cruciale dans l'évolution des différentes instances internationales de protection des droits de l'Homme » par le professeur Rod MORGAN, ce Comité est le premier organe de contrôle des conditions de détention instauré dans un but de prévention des mauvais traitements. Conçu comme une organisation au service d'un contrôle préventif (§ 1), il a finalement révélé, par son fonctionnement, une efficacité contraire à certaines prédictions pessimistes (§ 2).

### **§ 1 – L'organisation du contrôle préventif**

Premier organe de contrôle supranational, le Comité pour la Prévention de la Torture pouvait paraître tout à la fois ambitieux et limité. Son champ d'application semblait lui conférer une compétence assez restreinte, puisqu'il se limite à la prévention de la violence. En réalité, sous cette apparence de restriction perçait l'ambition de ces créateurs. Ambition de la supranationalité d'un organe qui a le pouvoir d'entreprendre une « visite » dans tous les Etats ayant accepté cette sorte de « clause de contrôle ». Ambition encore que celle de créer un organe finalement investi d'une compétence logiquement élargie à l'ensemble des conditions de la détention. Une telle ambition obligeait cependant, compte tenu de l'innovation conséquente qu'elle introduisait dans l'environnement juridique international, à une conception originale d'un organe susceptible de faire accepter aux Etats membres un contrôle sur leur territoire qui n'allait pas de soi. La tâche était d'autant plus difficile qu'il ne fallait pas que, pour aboutir à une meilleure acceptation du contrôle supranational, il soit porté atteinte à l'indépendance et à l'impartialité de cet organe, absolument nécessaires à son efficacité et à sa pérennité. C'est ainsi qu'a été créé le Comité pour la Prévention de la Torture, dont le contrôle est original (A), indépendant et impartial (B).

#### **A – L'originalité du contrôle**

Originale, cette institution l'est tant par sa finalité préventive que par les principes fondamentaux qui lui sont corrélatifs.

##### **1 – La finalité préventive.**

Tout en rappelant dans le Préambule les termes de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>473</sup> et la protection déjà organisée des victimes de leurs violations, les Etats membres se sont déclarés « convaincus que la protection des personnes privées de liberté contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants pourrait être renforcée par un mécanisme non judiciaire, à

---

<sup>472</sup> Sur l'ensemble de cette question : V. l'audition, par la Commission, de M. Yvan ZAKINE, Président de chambre honoraire de la Cour de cassation, Président du Comité européen pour la Prévention de la Torture.

<sup>473</sup> « Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

caractère préventif, fondé sur des visites »<sup>474</sup>. La référence à l'article 3 ne constitue donc, selon le rapport explicatif de la Convention, qu'un « point de repère » pour le Comité, la jurisprudence de la Cour et, antérieurement, celle de la Commission ne pouvant que lui servir de référence, même s'il peut encore faire appel à d'autres instruments internationaux dans son approche de la torture et des traitements inhumains ou dégradants.

La Convention européenne pour la prévention de la torture a pour finalité de renforcer la protection des personnes privées de liberté à l'aide d'un nouveau mécanisme de contrôle qui ne soit pas diligenté par l'autorité judiciaire, afin de prévenir les mauvais traitements dans tous les lieux où des personnes se trouvent privées de liberté. Il s'est agi pour les Etats Parties à la Convention, procédant par une « autre approche », d'instaurer « un contrôle par en haut, par la communauté internationale »<sup>475</sup>.

Constituant l'un des instruments pour la protection internationale des droits de l'homme au profit des personnes privées de liberté, la Convention entre en quelque sorte en concurrence notamment avec la Convention des Nations Unies contre la torture<sup>476</sup> dont le « Comité contre la torture » procède aussi à des visites, mais seulement lorsqu'il est en possession « d'indications bien fondées établissant que la torture est pratiquée de façon délibérée sur le territoire de l'Etat Partie » et « en accord avec cet Etat »<sup>477</sup>.

Le Comité pour la Prévention de la Torture (C. P. T.) apparaît comme une institution originale dont le contrôle n'est pas juridictionnel, dans la mesure où, loin de condamner les Etats pour les violations des droits de l'homme qu'il aurait pu laisser accomplir dans les établissements de détention, il tend seulement à les prévenir. A la différence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a pour compétence de mettre en œuvre la règle de droit, le Comité n'a pour tâche que l'exécution de missions d'enquête, « effectuées sur un plan humanitaire et pratique, ne devant donner lieu qu'à des recommandations dépourvues de force obligatoire. Il lui faudra donc plus obtenir la coopération des autorités nationales en protégeant les personnes privées de leur liberté, que procéder à des évaluations d'ordre juridique sur la conduite de ces autorités ou les accuser d'avoir violé les règles pertinentes »<sup>478</sup>.

## 2 Les principes fondamentaux corrélatifs.

Compte tenu de cette originalité, la Convention a dû corrélativement prévoir que, dans ses rapports aux Etats membres, l'action du C. P. T. doit s'inspirer de deux principes : la coopération et la confidentialité.

---

<sup>474</sup> Selon le Préambule de la Convention européenne.

<sup>475</sup> C. MOTTET, « Le Comité européen pour la prévention de la torture. Mécanisme international de supervision. Interaction avec les autres acteurs de la prévention », in « Le Contrôle des conditions de détention dans les prisons d'Europe », Actes d'un colloque européen tenu à Marly-le-Roi (25 au 27 octobre 1996), op. cit., p. 137.

<sup>476</sup> Convention du 10 décembre 1984, entrée en vigueur le 26 juin 1987, à laquelle la France est également Partie.

<sup>477</sup> Conv. Nations Unies, art. 20. V. *infra*.

<sup>478</sup> A. CASSESE, « Une nouvelle approche des droits de l'homme : La Convention européenne pour la prévention de la torture » : Revue Générale de Droit International Public, 1989, tome XCIII, p. 17-18.

**Principe de coopération.** Dès lors qu'il ne s'agissait pas de condamner un Etat membre pour les violations des droits de l'homme qui peuvent être constatées à l'occasion de visites, la Convention a décidé que les relations entre les Etats et le Comité pour la Prévention de la Torture seraient régis par le principe de coopération (Conv., art. 3). C'est dire qu'il doit exister entre le Comité et l'Etat concerné une coopération telle qu'il soit possible d'envisager la possibilité de porter remède aux dysfonctionnements constatés, mais aussi de prévenir toute violation ultérieure. Le Comité constitue finalement, sur ce point, un organe de conseil au profit des Etats membres.

**Principe de confidentialité.** Pour obtenir la coopération souhaitée, il est apparu indispensable d'instaurer la confidentialité du rapport que doit établir le Comité à l'issue de chaque visite. Seul l'Etat concerné peut décider, par volonté de transparence, que sera levée la confidentialité tant sur le rapport du Comité que sur les réponses qui lui ont été apportées<sup>479</sup>. Cette solution paraît avoir eu la préférence de nombreux Etats puisque, depuis l'entrée en vigueur de la Convention, une trentaine de rapports ont été ainsi publiés, démontrant une volonté des gouvernements d'entretenir une collaboration avec le Comité pour la Prévention de la Torture et de transparence à l'égard de leur opinion publique. Certains préconisent que les différents acteurs, publics ou privés, intéressés par la question pénitentiaire encouragent une telle publication : organisations non gouvernementales, parlementaires, journalistes, avocats, médecins, syndicats..., afin d'inciter à la publicité et à l'exécution effective des recommandations du C. P. T.<sup>480</sup> ; d'autant que l'indépendance et l'impartialité des contrôles ne sont pas suspectées.

## **B – L'indépendance et l'impartialité du contrôle**

Le Comité pour la Prévention de la Torture comprend « un nombre de membres égal à celui des Parties » qui, à raison d'un membre par Etat, sont choisis « parmi des personnalités de haute moralité, connues pour leur compétence en matière de droits de l'homme ou ayant une expérience professionnelle dans les domaines dont traite la présente Convention » (Conv., art. 4). C'est dire la volonté des rédacteurs de la Convention de créer un organe de contrôle qui, loin d'être aux mains des seuls juristes, soit suffisamment pluridisciplinaire pour aborder la réalité complexe des lieux de détention. Comme l'avait aussitôt remarqué le professeur Antonio CASSESE, certains de ces membres « devront avoir une expérience pratique dans des domaines tels que l'administration pénitentiaire, et peut-être le traitement des malades mentaux, afin de permettre au Comité de faire d'utiles recommandations d'ordre pratique aux autorités nationales », en insistant sur la nécessité d'un « mélange approprié de professionnels et de personnes ayant de l'expérience dans le domaine juridique des droits de l'homme » pour effectuer des enquêtes en profondeur et pour négocier avec les Etats membres<sup>481</sup>.

---

<sup>479</sup> C'est une solution que de nombreux Etats ont adoptée.

<sup>480</sup> C. MOTTET, « Le Comité européen pour la prévention de la torture. Mécanisme international de supervision. Interaction avec les autres acteurs de la prévention », art. préc., p. 145.

<sup>481</sup> « Une nouvelle approche des droits de l'homme... », art. préc., p. 23.

Siégeant à titre individuel, « indépendants et impartiaux dans l'exercice de leur mandat », les membres du Comité sont élus pour quatre ans<sup>482</sup>, et rééligibles une seule fois, par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une liste de noms dressée par le Bureau de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe (Conv., art. 5)<sup>483</sup>. La Convention les astreint au secret, pendant leur mandat et après son expiration, pour tous les faits ou informations dont ils ont eu connaissance dans l'accomplissement de leurs fonctions (Conv., art. 13). Dans l'exercice de leur mission, ils jouissent des privilèges et immunités d'arrestation, notamment immunité de détention, de saisie de leurs bagages personnels pour tous les actes accomplis par eux en leur qualité officielle, ainsi qu'immunité de juridiction (Conv., art. 16 et annexe). Lors de chacune de ces visites, les membres du Comité sont dispensés de visa pour entrer dans le pays concerné et porteurs d'un laissez-passer, signé du Premier ministre ou des ministres concernés, qui leur confère une totale liberté de mouvement dans ce pays.

Le Comité comprend actuellement des praticiens de diverses spécialités : juristes, hommes politiques, experts des questions pénitentiaires, criminologues, médecins, psychiatres ou psychothérapeutes<sup>484</sup>.

Le C. P. T. établit son règlement intérieur pour prévoir, notamment, l'élection de son président, le déroulement des séances et l'organisation des visites. Il siège à huis clos, le quorum étant constitué par la majorité de ses membres. Les décisions implique le recueil d'une majorité des membres présents, sauf en ce qui concerne la déclaration publique exigeant la majorité renforcée des deux tiers de ses membres. Son secrétariat est à la charge du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (Conv., art. 6 et 10). Une telle infrastructure assure au contrôle du C. P. T. son efficacité.

## § 2 – L'efficacité du contrôle

On aurait pu penser qu'un contrôle supranational de tous les établissements de détention, dont les prisons, ne parviendrait pas à l'efficacité. Certes, le Comité pour la Prévention de la Torture n'incarnait pas la première manifestation de la supranationalité en Europe, mais les juridictions supranationales de la Cour européenne des droits de l'homme ou de la Cour de Justice des Communautés européennes n'aboutissaient, en définitive, qu'à une pénétration juridique au sein des Etats membres, sans doute plus facile à intégrer malgré les rémanences d'un nationalisme juridique déjà ancien. Mais le contrôle envisagé était d'une tout autre dimension qui obligeait les Etats à recevoir sur leur sol une équipe de contrôleurs qui, par sa seule présence, semblait constituer une atteinte physique à la souveraineté nationale. La compétence comme les pouvoirs du C. P. T. pouvaient laisser mal augurer d'une telle institution qui, à l'encontre des principes les mieux

---

<sup>482</sup> Durée de mandat assez courte qui s'explique par le fait qu'initialement, alors que le Comité ne devait comporter que cinq ou sept membres, il s'agissait d'assurer une rotation des sièges entre les différents Etats membres.

<sup>483</sup> La délégation nationale de chaque Etat membre présentant une liste de trois candidats dont deux au moins de sa nationalité.

<sup>484</sup> Ce Conseil est, depuis 1997, présidé par M. Yvan ZAKINE, Président de Chambre honoraire à la Cour de cassation.

établis du droit pénal international, paraissait méconnaître la souveraineté de chaque Etat<sup>485</sup>.

Le bilan du C.P.T. est pourtant « incontestablement positif », grâce à un « système juridique novateur » et à un « système efficace dans la pratique »<sup>486</sup>. A la vérité, la réussite de cet autre pari de la supranationalité tient à l'intelligence de ses concepteurs qui ont su conférer au C.P.T. non seulement une compétence qui présentait l'avantage de pouvoir être étendue à l'ensemble des questions touchant à la détention (A), mais aussi des pouvoirs dont l'importance était adaptée à la particularité du contrôle (B).

---

<sup>485</sup> A. HUET et R. KOERING-JOULIN, « Droit pénal international », PUF, 1994, coll. Thémis, p. 301 s.

<sup>486</sup> M. ANSTETT, « La Convention européenne pour la prévention de la torture : succès et incertitudes », in « Le Contrôle des conditions de détention dans les prisons d'Europe », p. 195.



## A – L'étendue de la compétence

La compétence du C. P. T. paraissait, dans la lettre de la Convention, apparemment limitée à la prévention de la violence, sous toutes ses formes, commise par l'autorité publique à l'encontre des personnes privées de liberté. En réalité, partant de l'idée que « la prison est un tout », elle a été logiquement étendue à l'ensemble des questions intéressant la détention.

### 1 – Une compétence apparemment restreinte

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention européenne pour la prévention de la torture, le Comité<sup>487</sup> « examine le traitement des personnes privées de liberté en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Le C. P. T. a donc pour mission de visiter tous les lieux de détention, quelle que soit l'administration qui en a la charge : prisons ; centres de détention pour mineurs, de rétention d'étrangers ou de détention dans les établissements militaires ; commissariats de police, brigades de gendarmerie, casernes militaires, hôpitaux psychiatriques..., afin d'apprécier les conditions dans lesquelles les personnes y sont détenues, sans pouvoir connaître de demandes individuelles qui restent du seul ressort de la Cour européenne des droits de l'homme. Mais n'étant pas lié par les déclarations d'une Partie sur l'existence des établissements susceptibles de visites, le C. P. T. peut agir selon ses propres informations et découvrir d'autres lieux que ceux qui lui ont été déclarés. Le principe de coopération doit alors permettre, normalement, de régler le litige avec l'Etat membre en cause.

En d'autres termes, toute détention par une autorité publique entre dans la compétence du Comité<sup>488</sup>, qu'elle soit régulière ou irrégulière. Seules lui échappent les détentions « privées », mises en œuvre en dehors de toute intervention de la puissance publique.

Dans le cadre de sa compétence, le Comité pour la Prévention de la Torture peut, pour forger sa religion, utiliser les normes de la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne, mais aussi les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>489</sup>, sans être lié par aucun d'entre eux. Il doit, selon Claude NICOLAY, un de ses anciens présidents, être guidé par les trois principes suivants : l'interdiction d'infliger des mauvais traitements aux personnes privées de liberté revêt un caractère absolu ; les fondements de tout comportement civilisé doivent faire éprouver de la répulsion pour les mauvais traitements, même dans leurs formes les plus modérées ; les mauvais traitements sont dégradants pour la victime mais aussi pour tout responsable qui les inflige, les autorise ou les tolère<sup>490</sup>. La torture et les traitements inhumains ou dégradants, dont

---

<sup>487</sup> Tel que par une formule elliptique, il est dénommé dans l'ensemble de la Convention.

<sup>488</sup> Même l'internement « volontaire » entre dans la compétence du Comité, dès lors qu'est intervenue l'autorité publique.

<sup>489</sup> Sur la définition de la torture et des mauvais traitements : V. Rod MORGAN, « Contrôle judiciaire et inspection des conditions de détention en Europe », in « Le contrôle des conditions de détention dans les prisons d'Europe », op. cit., p. 329 s.

<sup>490</sup> C. NICOLAY, « Une nouvelle approche des Droits de l'homme. La Convention européenne pour la prévention de la torture » : Rev. pénitent. janv.-mars 1996, p. 13.

le Comité doit prévenir la commission, concernant non seulement ceux qui résultent de l'autorité publique, mais encore ceux qui sont le fait des détenus eux-mêmes sur un ou plusieurs de leurs camarades de détention.

## 2 – Une compétence logiquement étendue

Aux termes du rapport explicatif, la compétence du Comité apparaissait déjà conçue de manière compréhensive, commandée par la seule détention, même en l'absence de décision formelle, que cette détention soit civile, militaire, pénale, médicale, administrative ou « éducative ».

Partant de l'idée que « la vie en prison est un tout »<sup>491</sup>, le contrôle s'est finalement attaché à tous les problèmes présentant un lien avec la détention. Ainsi, répondant d'ailleurs à la logique de ce contrôle, la compétence du C. P. T. a été étendue :

- aux **conditions générales de détention** dans les établissements visités, particulièrement aux locaux (espace dont disposent les détenus, éclairage, ventilation, installations sanitaires, repas et literie...) et aux conditions sociales (relations avec les autres détenus et le personnel pénitentiaire ; liens avec la famille ou les proches, avec les travailleurs sociaux et avec l'extérieur en général...), aux soins de santé, en prenant garde non seulement aux abus effectifs, mais encore aux « signes avant-coureurs » de futurs abus ;

- au **régime juridique de la détention** (existence ou non des garanties fondamentales contre les mauvais traitements, notamment possibilité de déposer une plainte pour ces mauvais traitements ou mauvaises conditions de détention...) ;

- aux **populations considérées comme à risques** : mineurs, femmes, étrangers, toxicomanes... ;

- à l'**attitude des responsables de l'application des lois** et de tous les membres du personnel à l'égard des personnes privées de liberté dont ils ont la garde ;

- à la **formation, en matière des droits de l'homme**, des personnels chargés de la détention sous toutes ses formes : policiers, surveillants de prison, médecins..., tant il est vrai que, selon le Président du Comité, « la prévention des mauvais traitements passe par l'enseignement des droits de l'homme » ;

- aux **conditions de travail** de ces personnels.

Au regard de cette énumération, on mesure l'extension de compétence induite par la seule prévention des mauvais traitements. On peut donc affirmer aujourd'hui que le contrôle du Comité pour la Prévention de la Torture s'analyse en un contrôle global des établissements pénitentiaires des Etats membres, déjà instauré dans notre environnement juridique du fait de la supranationalité. Mais son insuffisance, due à l'éloignement du C. P. T. et à une capacité de contrôle réduite par

---

<sup>491</sup> Y. ZAKINE, Exposé lors de la rencontre de Sienna, du 3 mai au 5 mai 1999, Bulletin d'information périodique n° 39 de la Fédération Protestante de France, juill. 1999, p. 38.

l'accroissement du nombre des Etats membres, doit inciter tous les Etats à parfaire son action par un contrôle à l'échelon de leur territoire, en s'inspirant des importants pouvoirs conférés au C. P. T.

## B – L'importance des pouvoirs

Selon les dispositions de l'article 2 de la Convention, le Comité a le pouvoir de visiter « tout lieu ... où des personnes sont privées de liberté par une autorité publique », sans avoir à demander à l'Etat membre concerné une autorisation que celui-ci a définitivement donnée par la ratification de la Convention. Les Parties contractantes doivent lui laisser libre accès à tous les établissements où se trouvent des personnes privées de liberté par le fait d'une autorité publique, judiciaire ou administrative, jusqu'aux hôpitaux psychiatriques lorsque les malades y sont placés par décision d'une telle autorité, afin qu'il puisse, sans entrave, exercer ses pouvoirs de « visite » et de recommandation.

### 1 – Le pouvoir de « visite »

Bien que le terme qui la désigne soit imprécis, la « visite » prévue par la Convention européenne pour la prévention de la torture consiste dans un contrôle, dont la finalité et l'objet, conventionnellement dictés, sont précisément déterminés. Dès lors, on comprend que les diverses visites que le C. P. T. peut effectuer lui permettent simultanément l'exercice de pouvoirs d'investigation.

#### a – Les diverses visites

Le C. P. T. procède à plusieurs types de visite. Selon son règlement intérieur, ces visites peuvent répondre à une périodicité ou à une nécessité conjoncturelle (visite ad hoc), ou à une volonté du Comité de vérifier la mise en œuvre des recommandations qu'il avait antérieurement formulées (Conv., art. 7).

**Visite périodique.** La plus complète de toutes, elle entre dans le programme de visites que le C. P. T. détermine chaque année, en établissant la liste des pays qui en feront l'objet (cinq ou six), afin d'assurer une régularité dans le contrôle. Chacun de ces pays reçoit un avis de visite dès que cette liste est arrêtée. Comme on a pu le remarquer, « l'augmentation du nombre des visites est rendue nécessaire par le nombre de plus en plus important de Parties à la Convention, mais n'est pas sans poser des problèmes au niveau budgétaire, au niveau des ressources humaines du secrétariat et au niveau de la disponibilité des membres du Comité »<sup>492</sup>.

Chacune de ces visites périodiques, qui dure en moyenne de quelques jours à deux semaines, est précédée, deux semaines avant, d'une notification à la Partie concernée de l'intention d'y procéder, de la date de son début, de sa durée probable, ainsi que des noms des personnes qui assistent les membres du Comité. En outre, chacun de ces pays concernés reçoit un avis dix jours avant l'arrivée de la mission de contrôle, puis la liste des lieux soumis à contrôle deux jours avant, même si le C. P. T. conserve la faculté, durant la visite, de contrôler tout autre lieu, à tout moment, y compris la nuit (Conv., art. 8-2-c et 14)<sup>493</sup>. Pour assurer la crédibilité d'une telle visite, il faut que les Parties en soient informées suffisamment tôt à l'avance pour

---

<sup>492</sup> C. NICOLAY, « Une nouvelle approche des Droits de l'homme. La Convention européenne pour la prévention de la torture », art. préc., p. 17.

<sup>493</sup> Cette liste des lieux contrôlés dans le pays considéré, laissée à la totale discrétion du C. P. T., n'est fixée qu'au moment d'accomplir la visite.

qu'elles puissent la préparer utilement, mais pas trop afin qu'elles n'aient pas le temps de masquer la réalité.

La visite doit être effectuée par deux membres au moins, dont est exclu le membre national de l'Etat visité conformément au règlement intérieur du C. P. T.<sup>494</sup>. A ces membres, peuvent s'adjoindre des experts et des interprètes (Conv., art. 7-2)<sup>495</sup>. Agissant « sur les instructions et sous la responsabilité du Comité », ces « experts » sont astreints aux mêmes obligations d'indépendance, d'impartialité et de disponibilité que les membres du Comité » (Conv., art. 14-2). Toute Partie a la faculté « exceptionnelle » de refuser la venue d'un expert lors de la notification des noms par le Comité ou en cours de visite<sup>496</sup>.

La visite se prépare par l'élaboration d'un bilan que le Comité va dresser de la situation dans le pays concerné, notamment à partir d'informations, générales ou individuelles, émanant du pays concerné ou de sources diverses que le Comité n'a pas à révéler, telles que des organisations non gouvernementales, des institutions internationales, des journalistes, des avocats, des travailleurs sociaux, des syndicats, ou encore des familles de détenus. Toute visite commence par des rencontres avec des associations, des organisations non gouvernementales et des experts, puis se poursuit par des réunions avec les ministres et les responsables administratifs des établissements qui doivent être visités. A l'issue de tous ces entretiens, la délégation peut se scinder en sous-groupes opérant dans des parties différentes du pays visité.

**Visite ad hoc.** Elle consiste en un déplacement d'urgence dans un Etat membre, à raison de la conjoncture dénoncée au C. P. T., notamment des allégations de faits de torture ou d'abus manifestes. Elle est également précédée d'un avis à l'Etat concerné, pour lequel la Convention n'édicte pas de délai, qui peut être de quelques heures<sup>497</sup>. En effet, comme l'a souligné le président NICOLAY, « le mandat du C.P.T. n'exclut évidemment pas une fonction d'enquête ou de surveillance à l'égard de faits qui se sont produits dans un passé récent », notamment au cas « d'allégations graves et persistantes par des particuliers ou des organisations non gouvernementales »<sup>498</sup>.

**Visite de suivi.** Elle a pour objet de vérifier si les recommandations d'une précédente visite ont été suivies d'effet.

---

<sup>494</sup> Dans le projet initial, il avait été envisagé de faire exécuter les visites par des experts qui, désignés par le Comité, lui auraient ensuite rendu compte. Les membres de ce Comité auraient eu pour tâche de rédiger le rapport final et de prendre contact avec les autorités des Etats membres. Des considérations ayant trait à la souveraineté des Etats parties ont conduit à adopter la solution de la visite par des membres du Comité. Le nombre réduit de ces membres pour chaque visite s'explique par la nécessité de multiplier les visites d'un grand nombre d'établissements dans les divers Etats.

<sup>495</sup> Initialement, il avait été envisagé de constituer un groupe d'experts, auxquels le Comité aurait pu faire appel. Mais il a été renoncé à cette idée de crainte que ce groupe ne forme une nouvelle structure institutionnalisée concurrente du Comité. Il a donc été décidé que ce dernier désignerait ses experts au coup par coup, en fonctions de ses besoins.

<sup>496</sup> Ce refus peut avoir pour motifs une attitude partielle d'un expert ou la violation de la règle de confidentialité.

<sup>497</sup> Jusqu'au mois d'août 1999, le Comité avait ainsi effectué soixante-trois visites périodiques et vingt-sept visites ad hoc.

<sup>498</sup> « Une nouvelle approche des Droits de l'homme. La Convention européenne pour la prévention de la torture », art. préc., p. 14.

## **b - L'investigation.**

Le Comité ne peut, à raison de sa nature, entreprendre des interrogatoires sous serment ou une recherche coercitive de la preuve ; mais il a la faculté de s'entretenir avec les détenus sans témoin et d'entrer librement en contact avec toutes les personnes susceptibles de lui fournir des informations utiles (Conv., art. 8-3 et 4). Sa recherche d'informations doit respecter les règles de droit et de déontologie applicables dans l'Etat visité (Conv., art. 8-2-d).

Toute Partie soumise à une visite doit, dans un esprit de coopération, faciliter l'accomplissement de la tâche du Comité en lui permettant l'accès à son territoire et le droit de s'y déplacer sans restriction, en lui donnant la possibilité de se rendre à son gré dans tout lieu de détention et d'y circuler sans entrave, et en lui fournissant tous renseignements sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté ainsi que toutes informations nécessaires à l'exécution de sa mission (Conv., art. 8-2).

Un gouvernement n'a la faculté d'émettre une objection à propos du temps ou du lieu d'une visite que « dans des circonstances exceptionnelles » : en raison de l'état de santé d'une personne ou d'un interrogatoire urgent dans une enquête en cours, en relation avec une infraction pénale grave, ou bien pour des motifs de défense nationale telle la détention dans un établissement militaire dont la visite pourrait faire craindre la divulgation de secrets, ou encore pour des motifs de sûreté publique tels que la détention d'une personne pour acte de terrorisme ou d'espionnage dont la Partie voudrait garder secret le lieu de détention ou bien l'existence de troubles graves dans les lieux devant être visités, susceptibles de mettre en danger la vie des délégués du Comité. Cependant l'Etat concerné doit prendre toutes dispositions pour permettre une visite le plus rapidement possible en concertation avec le Comité (Conv., art. 9). Compte tenu de la conception restrictive de cette faculté de refus, on perçoit que ces dispositions n'ont pas pour objet d'octroyer aux Etats le droit d'empêcher les visites du Comité, ni de se soustraire à son pouvoir de surveillance, le principe de coopération devant permettre de différer la visite sans échapper au contrôle<sup>499</sup>.

## **2 – Le pouvoir de recommandation**

Le C. P. T. exerce, par le biais de ses rapports, ce pouvoir de recommandation dont la mise en œuvre dépend largement des relations qu'il établit avec les Etats « visités ».

### **a – Les rapports**

**Rapport de visite.** A l'issue de chacune de ces visites, le C. P. T. rédige un rapport qui contient ses observations et ses recommandations en tenant compte de toutes les observations éventuellement présentées par la Partie concernée. Ce rapport, confidentiel, est transmis à cette dernière (Conv., art. 10-1), le Comité souhaitant que cette transmission soit opérée le plus rapidement possible.

---

<sup>499</sup> Sur ce point : A. CASSESE, « Une nouvelle approche des droits de l'homme : La Convention européenne pour la prévention de la torture », art. préc., p. 34-36.

La qualification de traitement inhumain ou dégradant, à laquelle il peut conclure, résulte soit d'un élément négatif déterminant, soit, plus sûrement, d'une combinaison de facteurs tels que la surpopulation, l'absence d'installations sanitaires et un régime alimentaire insuffisant<sup>500</sup>. Sous ce regard, le Comité tient compte, dans son appréciation, du contexte historique, économique et social du pays concerné, en dépit de sa volonté de ne se fonder généralement que sur des règles universelles<sup>501</sup>.

Par ses recommandations, le C. P. T. a le pouvoir de proposer des mesures concrètes qu'il conviendrait de prendre immédiatement ou à long terme, de nature à mettre un terme aux errements constatés et à en prévenir d'autres, ou encore des normes plus générales que les Etats membres pourraient adopter en matière de détention<sup>502</sup>. Ainsi, ayant trouvé deux personnes nues et en état de délabrement psychologique lors d'une de ses visites, dans un cachot en sous-sol ne pouvant constituer un lieu de détention, il a demandé qu'elles en soient immédiatement retirées et recommander qu'aucun détenu dans cet état ne soit, à l'avenir, placé en ce lieu<sup>503</sup>.

En définitive, le C. P. T. apporte aux Etats membres conseil et expertise, soit pour prévenir les mauvais traitements à l'encontre des personnes privées de liberté, soit pour y mettre un terme et éviter leur renouvellement. On comprend que l'on ait considéré que « (ses) rapports sont d'un grand intérêt pour les analystes des conditions de détention »<sup>504</sup>. La publication de ces rapports lui permet, en outre, de disposer d'un « corps substantiel de jurisprudence du C.P.T. »<sup>505</sup>. En effet, ils comportent toujours un résumé du régime juridique de l'Etat visité en ce qui concerne la procédure pénale, des précisions sur les conditions de détention observées, avant de se terminer par les « recommandations », « commentaires » ou « demandes d'information ».

La publication du rapport de visite, et des réponses qui y ont été apportées (rapports en réponse et de suivi), ne peut être effectuée qu'avec l'accord de l'Etat concerné lui-même (Conv., art. 11-2), sous réserve du consentement exprès de la personne intéressée pour les données à caractère personnel (Conv., art. 11-3). Une soixantaine de rapports ont été publiés à ce jour<sup>506</sup>.

**Rapport annuel d'activités.** Le C. P. T. rédige, chaque année, un rapport général d'activités comportant la liste des Etats membres et des lieux visités, ainsi qu'un certain nombre de recommandations générales de fond ou conjoncturelles, sur

---

<sup>500</sup> V. Rapport établi à la suite d'une visite effectuée au Royaume-Uni (29.07.10.8. 1991).

<sup>501</sup> V. Le premier rapport général du Comité : CPT/Inf (91-3), § 49.

<sup>502</sup> Ainsi, en matière de garde à vue, le Comité demande la prévision du droit, pour la personne détenue, de consulter un avocat dès le début de la garde à vue, de se faire examiner par un médecin, de faire aviser une personne extérieure et d'être informée des motifs de sa détention ainsi que des droits y afférents.

<sup>503</sup> V. Rapport sur la visite en Suisse : C.P.T./ Inf. 93-3, § 17-20 (21-29.07.1991). Dans le même sens, au cas de constatations de violences policières, il a recommandé aux Etats en cause de modifier la formation des policiers et de prendre d'autres mesures, telles que des enregistrements audio et vidéo des interrogatoires, susceptibles de changer les comportements générateurs de mauvais traitements.

<sup>504</sup> V. « Tortures et traitements inhumains ou dégradants en Europe : quelques données, quelques questions », in « Le Contrôle des conditions de détention dans les prisons d'Europe », Actes d'un colloque européen tenu à Marly-le-Roi (25 au 27 octobre 1996), p. 326.

<sup>505</sup> Rod MORGAN, « Contrôle judiciaire et inspection des conditions de détention en Europe », art. préc., p. 329.

<sup>506</sup> Tous les pays visités, sauf l'Espagne, Chypre et la Turquie, ont accepté de publier le rapport.

le fonctionnement du Comité et le déroulement des visites. Ce rapport est soumis au Comité des ministres, transmis à l'Assemblée consultative et rendu public (Conv., art. 12).

Ainsi, dans le rapport de 1991, le Comité avait établi une liste des thèmes auxquels il attachait une attention particulière lors de ses visites dans les établissements pénitentiaires : surpeuplement, programme d'activités, accès des détenus à des lieux de plein air, contacts avec le monde extérieur, prise en charge et transfert des détenus difficiles, détention des mineurs, des femmes et des étrangers, régime disciplinaire, prise en charge sanitaire, formation des personnels relative à la communication, ainsi qu'existence de procédures de plaintes et d'inspection efficaces.

### **b – Les relations avec l'Etat « visité »**

Du rapport confidentiel de visite doit normalement naître un dialogue avec cet Etat, en application des deux principes, déjà évoqués, de coopération et de confidentialité, car la mission du C. P. T. consiste à protéger les personnes détenues plus qu'à condamner l'Etat en cause dont on attend qu'il porte remède aux situations dénoncées.

**Rapports de l'Etat en cause.** Cet Etat dispose d'un délai de six mois, à partir de la communication du rapport, pour produire un **rapport intérimaire en réponse**, et d'un an pour fournir un **rapport de suivi** précisant les mesures prises pour apporter une solution aux dysfonctionnements constatés.

Comme l'a souligné M. ZAKINE, Président du Comité, « la coopération suppose un dialogue permanent entre les Etats et le C. P. T. », qui ne limite pas aux périodes de visite<sup>507</sup>. Ce souci de coopération est tel que des rencontres peuvent avoir lieu, pendant la visite ou à son issue, avec les autorités du pays concerné, aux fins d'échange sur la situation.

**Déclaration publique.** Ce n'est qu'au cas de négligence ou de refus de la part de cet Etat « d'améliorer la situation à la lumière des recommandations », après avoir incité la Partie à s'expliquer, que le Comité pourra décider, à la majorité des deux tiers, de faire une déclaration publique, à titre de sanction du défaut de coopération (Conv., art. 11).

Cette déclaration publique est, selon le mot du président NICOLAY, « la seule arme dont dispose le C.P.T. à l'égard de l'Etat qui refuserait de tenir compte de ses observations ». En pratique, il arrive que certains pays s'engagent à se mettre rapidement en conformité lorsque la procédure de déclaration publique est engagée. Comme l'a remarqué la doctrine, les craintes d'une inefficacité du Comité liée à la confidentialité de son travail se sont ainsi révélées sans fondement.

Le contrôle global ainsi exercé par le C. P. T. a pu s'intégrer aux divers environnements juridiques, chacun louant son efficacité qui permet des améliorations

---

<sup>507</sup> Exposé lors de la rencontre de Sienne, art. préc., p. 39.



significatives tout en ménageant les susceptibilités des Etats. Il faudra cependant que ces mêmes Etats sachent faire face aux « nouveaux défis du C.P.T. » qui se dessinent à raison de « difficultés, de blocages et de faiblesses » de celui-ci comme de la « perspective d'un système universel de prévention de la torture »<sup>508</sup>. Le protocole I, soumis à la signature des Etats Parties, ouvre la Convention à l'adhésion de l'ensemble des Etats non membres du Conseil de l'Europe ; mais l'accroissement du nombre des Etats membres risque précisément de compromettre l'efficacité de l'institution sans redéfinition rapide de ses moyens humains et financiers. En effet, les prisons ont besoin d'un contrôle effectif pour lequel, depuis quelques années, se sont multipliées les incitations.

---

<sup>508</sup> Sur le Comité d'Action contre la Torture (C.A.T.) : V. *infra*, III, § I. Un projet de Protocole facultatif tend à étendre à l'échelle mondiale le système européen que l'Organisation des Etats d'Amérique veut copier.

### III

## Les incitations à l'instauration d'un contrôle effectif des établissements pénitentiaires

Ainsi que l'y a invitée la lettre de mission, la Commission a pris en considération les incitations internationales à un contrôle effectif (§ 1) et les exemples des autres Etats (§ 2).

### § 1 – Les incitations internationales

Ayant prévu un corpus de règles pénitentiaires minimales, les organisations internationales ont été naturellement incitées à se pencher sur la question du contrôle, sans lequel toute prévision législative ou réglementaire peut s'avérer singulièrement amoindrie dans ses effets pratiques, voire vaine. Ne voulant pas imposer une norme par une convention internationale difficile à établir sur une telle question, elles ont préféré se contenter d'énoncer les principes présidant à un réel contrôle de l'application de la loi pour lancer ainsi en direction des Etats membres des incitations à agir qui ont connu quelque écho, dans le cadre des Nations Unies (A), du Conseil de l'Europe (B) ou de l'Union européenne (C).

#### A – L'incitation des Nations unies

Selon les « Règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus », des « inspections régulières des établissements et services pénitentiaires » doivent être réalisées par des « inspecteurs qualifiés et expérimentés » qui, « nommés par une autorité compétente », « veilleront en particulier à ce que ces établissements soient administrés conformément aux lois et règlements en vigueur » (Règle n° 55).

Le Comité d'Action contre la Torture, institué par la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>509</sup> incite les Etats à mettre sur pied un dispositif de contrôle. A cette fin, il a reçu un pouvoir d'enquête (Conv., art. 20), qu'il ne peut mettre en œuvre qu'à la triple condition qu'il dispose d'informations crédibles sur des pratiques de torture pour effectuer une visite, que l'Etat concerné lui donne son accord pour une telle visite, et que cet Etat n'ait pas, par une réserve, rejeté sa compétence pour une investigation (Conv., art. 28).

Les Etats membres de la Convention doivent lui adresser, tous les quatre ans, un rapport qui, après examen, peut appeler de sa part des commentaires, éventuellement rendus publics. Dans ses conclusions, le Comité d'Action contre la Torture souligne les aspects positifs de la législation et des pratiques d'un pays, les difficultés entravant l'application des dispositions de la Convention ou les sujets de préoccupation, ainsi que les recommandations qu'il formule, avant d'inviter l'Etat

---

<sup>509</sup> Adoptée en 1984, entrée en vigueur pour la France en 1987.

Partie à déposer un rapport afin que soit respecté le calendrier de présentation des rapports prévu par la Convention.

Lors de la discussion du rapport présenté par la France le 5 mai 1998, le Comité a soulevé la question de la formation des personnels pénitentiaires en matière de droits de l'homme et celle de l'existence d'un droit d'inspection des organisations non gouvernementales dans les établissements pénitentiaires. Ces préoccupations sont proches de celles du Conseil de l'Europe.

## **B – L'incitation du Conseil de l'Europe**

Les Règles pénitentiaires européennes<sup>510</sup> incitent les Etats membres du Conseil de l'Europe à instaurer un double mécanisme de surveillance des établissements pénitentiaires, par une distinction entre une « inspection » et un « contrôle ».

**Inspection.** Elle est à la charge de l'Administration pénitentiaire. En effet, selon la Règle pénitentiaire européenne n° 4, les autorités compétentes doivent nommer des « inspecteurs qualifiés et expérimentés » afin de procéder à « l'inspection régulière des établissements et services pénitentiaires ». La mission de ces inspecteurs consiste, en particulier, à vérifier que l'administration de ces établissements obéit aux lois et règlements en vigueur, aux objectifs des services pénitentiaires ainsi qu'aux standards que ces règles imposent.

L'exposé des motifs insiste sur le fait que « la valeur d'une inspection régulière est soulignée par la priorité qui lui est assignée comme l'un des principes de base », en rappelant que « toutes les administrations pénitentiaires devront veiller à ce que, parmi les critères appliqués figurent ceux découlant des règles ». Sans imposer un mode d'inspection forcément variable selon les pays, le Conseil de l'Europe fait valoir que « l'efficacité et la crédibilité des services d'inspection seront renforcées par le degré d'indépendance dont ils jouiront vis à vis de l'administration pénitentiaire et par la publication régulière de leurs travaux ». En d'autres termes, si cette Règle n° 4 n'interdit pas que cette inspection soit le fait d'un service de l'Administration, elle recommande que lui soit néanmoins assurée une indépendance qui en assure l'indispensable crédibilité.

**Contrôle.** Il est confié à un organisme extérieur à l'administration pénitentiaire. Aux termes de la Règle pénitentiaire européenne n° 5, le respect des droits individuels des détenus, en particulier la légalité de l'exécution des peines, « doit être assuré par un contrôle exercé conformément à la réglementation nationale par une autorité judiciaire ou toute autre autorité légalement habilitée à visiter les détenus, et n'appartenant pas à l'administration pénitentiaire ». Sans apporter davantage d'explications, l'exposé des motifs précise seulement que « cette règle est évidente » et que son « caractère prioritaire » a été reconnu en l'érigant en principe fondamental des Règles pénitentiaires européennes.

---

<sup>510</sup> V. *supra*, 1<sup>ère</sup> partie, II, § 2, A.

A l'analyse, il peut paraître quelque peu artificiel de séparer ainsi une inspection, qui aurait pour seule tâche la vérification de l'administration des établissements pénitentiaires au regard des lois et règlements, et un contrôle qui serait chargé du respect des droits individuels des détenus, tant il est vrai que, comme il a été remarqué maintes fois, la prison ne peut se dissocier, ainsi que le démontrent la réalité des exemples puisés dans les Etats étrangers et les prévisions du Parlement européen.

## **C – L’incitation du Parlement européen**

Par une Résolution plus récente, en date du 17 décembre 1998, sur les conditions carcérales dans l’Union européenne, le Parlement européen a notamment demandé aux Etats membres de l’Europe d’élaborer « une loi fondamentale sur les établissements pénitentiaires qui définisse dans un cadre réglementant à la fois le régime juridique interne (matériel), le régime juridique externe, le droit de réclamation ainsi que les obligations des détenus et prévoie un organe de contrôle indépendant auquel les détenus puissent s’adresser en cas de violation de leurs droits ».

Reprenant une proposition de contrôle dans des termes proches de la Recommandation du Conseil de l’Europe, cette Résolution présente toutefois une nouveauté par l’exigence du droit de requête des détenus auprès de cet organe de contrôle, préfigurant l’instauration d’une fonction de médiation intégrée au contrôle, que révèlent certains exemples étrangers.

### **§ 2– Les exemples étrangers**

De fait, les Etats ont, dans l’ensemble, mis en place une « inspection » interne à l’Administration pénitentiaire, et un « contrôle » confié à une autorité extérieure, à laquelle a été attribuée une compétence large recouvrant tout à la fois l’administration des établissements et le respect des droits des détenus. En sorte qu’à une distinction organico-matérielle à laquelle incitaient les Règles pénitentiaires n° 4 et 5, les Etats ont généralement préféré une distinction exclusivement organique, que nous avons nous-mêmes reprise, entre une inspection laissée à l’Administration et un contrôle confié à une autorité extérieure, dans les Etats européens (A), comme dans certains Etats américains qui ne sont pas soumis à ces Règles (B)<sup>511</sup>.

#### **A – Le contrôle dans les pays européens**

L’immense majorité des Etats d’Europe occidentale possèdent deux systèmes, l’un d’inspection interne par l’Administration pénitentiaire elle-même, et l’autre de contrôle par un organe indépendant de l’autorité hiérarchique, outre un contrôle informel, mais d’une grande efficacité, laissé aux Organisations Non Gouvernementales qui ont généralement accès aux prisons. On a parfois considéré que ces dispositifs comportaient souvent deux vices : ne pas préciser le contenu et la procédure du contrôle ; ne pas imposer la publicité des rapports consécutifs, empêchant ainsi une information du public qui serait utile pour l’implication de celui-ci<sup>512</sup>. Partant d’une constatation commune à la plupart des pays européens, selon laquelle les tribunaux comme les procureurs répugnent à intervenir dans l’administration quotidienne des prisons, on a encore pu affirmer qu’il n’existe « pas

---

<sup>511</sup> Le présent paragraphe est dû, pour partie, aux renseignements fournis par l’Ambassade de Suède à Paris ainsi que par les magistrats de liaison en poste en Allemagne, en Espagne, aux Etats Unis, en Italie, au Royaume Uni.

<sup>512</sup> En ce sens : V. R. MORGAN, « Contrôle judiciaire et inspection des conditions de détention en Europe », art. préc., p. 43-44.

de modèle juridique permettant de garantir le respect des normes minimales dans les prisons, ni les droits et le bien-être des prisonniers ».

A l'observation attentive des systèmes étrangers, il s'avère que chacun d'eux a été évidemment élaboré en fonction de l'organisation politique et sociale, de la culture, des traditions et des mœurs de l'Etat considéré. Aussi, reprenant des exemples de contrôle dans quelques-uns des pays européens, serait-il vain de vouloir établir entre eux une quelconque classification à partir d'un critère. Tout au plus, peut-on les exposer dans un ordre allant des pays connaissant un système de contrôle peu structuré vers ceux qui, comme aux Pays Bas et en Angleterre, ont une structure forte de contrôle.

## **1 – L'exemple de la Suède**

En Suède, on relève l'existence d'une « inspection » et d'un « contrôle ».

### **a – L'inspection.**

En Suède, la direction nationale de l'Administration pénitentiaire a en charge, comme ses échelons régionaux, l'inspection des établissements pénitentiaires, principalement pour le comportement du personnel envers les détenus, les protocoles de traitement des détenus, les installations, le recrutement du personnel... Constitue aussi un moyen informel de contrôle externe, le principe de publicité appliqué dans toute l'administration suédoise, qui permet aux médias d'accéder largement aux informations souhaitées en matière pénitentiaire, comme en tout autre domaine, et de rencontrer les détenus si ceux-ci le souhaitent, en l'absence d'obstacle avéré.

Les détenus peuvent porter toutes les décisions administratives qui les concernent devant la direction nationale de l'Administration pénitentiaire, saisir ensuite le tribunal administratif départemental, et interjeter appel devant la cour d'appel administrative.

### **b – Le contrôle.**

Le contrôle de l'exécution de la peine est placé principalement sous le contrôle des Ombudsmans parlementaires et du Chancelier de la justice.

#### **1) L'Ombudsman parlementaire.**

Les détenus peuvent également déposer une requête auprès de l'Ombudsman parlementaire pour leur traitement dans un établissement pénitentiaire. Créés en 1809 pour fournir au Parlement un moyen de contrôler l'application des lois par l'autorité publique, quelle qu'elle soit, les ombudsmans parlementaires<sup>513</sup> constituent une garantie pour les citoyens contre les abus ou les dysfonctionnements du système judiciaire et de l'Administration.

---

<sup>513</sup> Il existe aussi des ombudsmans spécialisés nommés par le gouvernement, donc placés sous le contrôle des ombudsmans parlementaires : ombudsmans des handicapés, des enfants, des consommateurs, à l'égalité des chances, contre la discrimination ethnique, du public auprès de la presse.

Au nombre de quatre, les ombudsmans parlementaires, élus par le Parlement pour quatre ans, ont pour compétence la surveillance de toutes les Administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que de leur personnel, et plus généralement de toutes les personnes détentrices de l'autorité publique. Comme tout citoyen, un détenu peut les saisir d'une plainte par écrit<sup>514</sup>.

Afin de leur conférer une importance particulière face aux Administrations, le législateur leur a attribué des pouvoirs étendus pour connaître des cas qui leur sont soumis, notamment des pouvoirs d'investigation, de contrôle périodique des Administrations et de poursuite en qualité de procureurs spéciaux au cas de faute d'un agent de l'Administration<sup>515</sup>. Les ombudsmans peuvent saisir le Parlement et le Gouvernement de réformes législatives ou réglementaires qui leur paraissent s'imposer compte tenu des incohérences ou des imperfections textuelles constatées dans l'exercice de leur fonction de surveillance. Ils ont le pouvoir d'ouvrir des enquêtes, qu'ils mettent souvent en œuvre spontanément en cas de problèmes soulevés par la presse ou de plaintes des citoyens, et dans ce cadre, ils ont la faculté de s'entretenir directement avec un détenu. Ainsi ces dernières années, les prisons, mais aussi les services de police et les services publics nationaux ou les administrations préfectorales ont fait l'objet de contrôles fréquents.

Chaque année, les ombudsmans rédigent un rapport sur leur activité, qui comporte des statistiques, un compte rendu sur les décisions les plus significatives qu'ils ont prises et des propositions de modification législative. Dans l'accomplissement de leur mission, ils jouissent d'une indépendance totale vis à vis du Parlement, lequel ne peut leur donner aucune directive.

## **2) Le Chancelier de la justice,**

Nommé par le gouvernement et recruté parmi la haute magistrature, le Chancelier de la justice, dont la fonction est prévue par la Constitution, exerce un contrôle, similaire à celui des ombudsmans parlementaires, sur les tribunaux et les services administratifs.

## **2 – L'exemple de l'Italie**

L'Italie connaît la dualité entre « inspection » et « contrôle ».

### **a - L'inspection**

Elle incombe au service central de l'inspection de la direction de l'Administration pénitentiaire<sup>516</sup> dirigé par un magistrat, ainsi qu'aux directions régionales de cette Administration sur délégation du service central. Ce service central est composé de quatre divisions : celle des inspections administratives, celle des inspections sanitaires, celle des inspections des centres de services sociaux et celle de la sécurité sur les lieux de travail.

---

<sup>514</sup> Les ombudsmans reçoivent, chaque année, près de cinq mille plaintes dont un tiers environ sont immédiatement injustifiées.

<sup>515</sup> Ils sont même habilités à prendre des sanctions disciplinaires.

<sup>516</sup> Régi par un décret du 20 février 1991, modifié par un décret du 5 août 1998.

Agissant spontanément ou à la demande du ministre de la justice ou du directeur général de l'Administration pénitentiaire, la division des enquêtes administratives a pour compétence « le contrôle de l'application correcte et uniforme des dispositions législatives ou réglementaires et des directives de la direction », ainsi que la constatation des éventuelles anomalies, violations ou irrégularités susceptibles de se produire.



## **b - Le contrôle.**

L'Italie connaît trois formes de contrôle, laissées à la discrétion des autorités qui en ont la charge sans aucune exigence de périodicité. En premier lieu, le contrôle, essentiel, de l'autorité judiciaire représentée par le juge de l'application des peines ou par le tribunal de l'exécution des peines qui sont investis d'une « fonction de vigilance » (C. pr. pén., art. 677 ; L. 26 juill. 1975, art. 68 s.). Les magistrats de ces juridictions disposent du pouvoir de visiter les établissements pénitentiaires, d'y procéder à des réunions et des contrôles de documents, ainsi que de recueillir toutes informations sur l'activité de ces établissements et sur le traitement des détenus. Ils doivent offrir à ceux-ci la possibilité d'avoir un entretien avec eux à l'occasion de visites de l'établissement.

La seconde forme de contrôle, plus informelle, consiste dans le pouvoir d'opérer des visites inopinées dans les établissements pénitentiaires, conféré à certaines autorités limitativement énumérées : président du Conseil des ministres, président de la Cour constitutionnelle, ministres juges de cette Cour, sous-secrétaires d'Etat, parlementaires, membres du Conseil Supérieur de la Magistrature, président de cour d'appel, procureur général près cette cour, président de tribunal et procureur de la République près ce tribunal, conseillers régionaux et commissaire du gouvernement pour la région, préfet et questeur de la province, médecin de la province, évêque (L. 26 juill. 1975, art. 67).

Enfin, un troisième contrôle, spécialisé, a été aménagé pour les questions de santé au sein des établissements pénitentiaires, confié aux conseillers régionaux chargés de ces questions dans chaque région, aux fins de vérifier l'état de l'hygiène et de la santé dans les prisons.

Afin de contribuer à une mise en œuvre plus efficace de ces contrôles, la législation a prévu deux mécanismes. Elle a reconnu aux détenus le droit de présenter, par écrit sous pli fermé inviolable, des « réclamations » au juge de l'application des peines, au directeur de l'établissement, au directeur général de l'Administration pénitentiaire, au ministre de la justice, au Chef de l'Etat ainsi qu'aux présidents des assemblées régionales, et d'être informés au plus tôt des suites réservées à leur requête (L. 26 juill. 1975, art. 35).

Participe également à ce contrôle, fût-ce indirectement, le Comité permanent pour l'analyse des problèmes pénitentiaires<sup>517</sup>, composé de députés qui ont le pouvoir d'effectuer des auditions de détenus au sein des prisons. Dans le même esprit, certaines associations peuvent être autorisées, par le directeur de l'établissement pénitentiaire ou par la direction générale de l'Administration pénitentiaire, à rendre visite à des détenus. Elles sont parfois à l'origine d'enquêtes déclenchées par le service central de l'inspection, grâce aux renseignements qu'elles lui envoient.

## **3 – L'exemple de l'Allemagne**

En Allemagne aussi, il existe à la fois une « inspection » et un « contrôle ».

---

<sup>517</sup> Créé au sein de la Commission « Justice » de la Chambre des députés.

## **a - L'inspection**

L'inspection appartient à l'autorité hiérarchique située dans chaque Land. Si l'exécution des peines répond, sur l'ensemble du territoire national, à des principes directeurs uniformes prévus dans la « loi relative à l'exécution des peines », l'Etat fédéral laisse une grande autonomie aux Länder pour l'aménagement des contrôles sur les établissements pénitentiaires. En effet, ceux-ci sont placés sous l'autorité hiérarchique du ministre de la Justice du Land où ils sont implantés, le ministre fédéral n'ayant aucune autorité puisque l'organisation judiciaire entre dans la compétence des Länder.

La direction de l'Administration pénitentiaire existant dans le ministère de la justice de chaque Land organise des inspections et visites des établissements sur lesquels elle a une autorité hiérarchique, afin de surveiller les conditions de détention de la population carcérale.

La loi relative à l'exécution des peines distingue entre l'exécution des peines (réduction de peines, permission de sortir, libération conditionnelle...) et les conditions de cette exécution (placement en cellule, hygiène, santé...), respectivement confiées à un juge et au directeur d'établissement pénitentiaire. Aussi le contrôle des conditions de détention incombe-t-il d'abord à ce dernier, puis aux services de l'inspection du ministère et aux commissions parlementaires.

Les détenus peuvent déposer une plainte relative à ces conditions de détention auprès du chef d'établissement qui statue en dehors de toute audience ou prétoire, et adresser une copie de cette plainte aux personnes chargées de visiter l'établissement (inspection du ministère ou commissions parlementaires). Au cas de rejet de cette requête, ils ont la faculté d'exercer un recours hiérarchique devant le ministre de la justice du Land concerné, qui a compétence pour réformer la décision critiquée. Dans l'hypothèse d'un refus confirmé ou du silence du ministre, les détenus conservent encore le droit de saisir une « chambre de l'exécution des peines », qui statuera alors, par exception, sur les conditions de la détention, sans garantie procédurale particulière (absence d'audience contradictoire, procédure écrite, décision par voie d'ordonnance rendue en cabinet).

## **b - Le contrôle**

Le contrôle est confié à deux organismes : les commissions parlementaires des pétitions et les conseils pénitentiaires.

### ***1) Les commissions parlementaires des pétitions***

Ces commissions existent au niveau du Bundestag et des Parlements des Länder. Les détenus ont le droit de leur adresser des « pétitions » écrites relatives à leurs conditions de détention, par un courrier soumis à la confidentialité. Les parlementaires qui, membres de ces commissions, ont la charge du traitement de ces pétitions, peuvent demander toutes explications utiles et formuler des observations.

Ces commissions, tout au moins celles qui siègent au niveau des Parlements régionaux, procèdent, en outre, à des visites annuelles des établissements pénitentiaires, voire à des « visites ad hoc » selon les circonstances. Consécutivement, elles rédigent un rapport d'activité communiqué aux autorités judiciaires concernées.

## **2) Les conseils pénitentiaires**

Ils ont été institués au plan fédéral par la loi relative à l'exécution des peines qui laisse aux Länder le soin d'en aménager les conditions d'exercice. Quant à leur organisation, le législateur prévoit que les membres de ces conseils, qui siègent auprès de chaque établissement pénitentiaire, doivent être extérieurs au personnel pénitentiaire, nommés par le ministre de la justice de chaque Land parmi des personnalités locales portant un intérêt institutionnel (maires, conseillers municipaux ou membres de préfecture...) ou un intérêt particulier (éducateurs, enseignants, membres des agences pour l'emploi, membres des Organisations non Gouvernementales...). A raison du contenu de leurs fonctions, ils sont astreints au secret professionnel, même après la cessation de leurs fonctions.

Bien qu'ils ne siègent pas en permanence dans les établissements, ces conseils ont principalement pour fonction d'apporter aux responsables de ceux-ci une assistance dans l'organisation quotidienne de la vie carcérale. Légalement institués « interlocuteurs nominatifs » des détenus, ils peuvent recevoir de ceux-ci des « doléances » ou « requêtes » concernant leurs conditions de vie en prison, et procéder, à tout moment, aux « visites » des locaux pénitentiaires, au cours desquelles ils portent une attention particulière aux conditions de détention (hébergement, travail, formation professionnelle, soins et santé). Dans ce cadre, ils peuvent s'entretenir avec les détenus, ou échanger avec eux des correspondances couvertes par la confidentialité. Toutefois, n'étant pas chargés du contrôle des personnels pénitentiaires, ces conseils n'ont pas compétence pour assurer le respect des règles déontologiques.

Dans le contrôle des établissements pénitentiaires, le rôle de la presse et des O.N.G., pour ne pas être institutionnel, ne doit pas être négligé. En effet, les médias s'intéressent particulièrement aux conditions de détention dans les prisons, de nombreux articles paraissant à intervalles réguliers sur ce sujet dans les quotidiens nationaux et régionaux. Par ailleurs, s'agissant des O.N.G. dont les membres sont fréquemment nommés dans les conseils pénitentiaires, elles développent une action suivie, notamment pour lutter contre l'alcoolisme, contre l'usage des stupéfiants ou contre le SIDA.

## **4 – L'exemple de l'Espagne**

Hierarchiquement, les établissements pénitentiaires sont placés sous l'autorité d'une direction générale des institutions pénitentiaires, rattachée au ministère de l'intérieur en 1994<sup>518</sup>. Ils subissent une inspection confiée à la sous-direction générale de l'inspection pénitentiaire, qui doit aussi mettre en œuvre la procédure disciplinaire à l'encontre des agents de cette Administration<sup>519</sup>, lesquels sont

---

<sup>518</sup> Alors que jusque là, elle était placée sous l'autorité du ministre de la justice.

<sup>519</sup> Décret royal du 2 août 1996, art. 7.

d'ailleurs soumis au règlement relatif à la discipline applicable à tous les fonctionnaires de l'Etat.

En pratique, le Parlement semble, par le biais des interpellations et questions, exercer un contrôle sur la politique pénitentiaire conduite par le Gouvernement, notamment en ce qui concerne les détenus basques. De même, les organisations non gouvernementales qui se consacrent aux détenus peuvent, après approbation des objectifs de leur programme par la direction générale des institutions pénitentiaires, intervenir dans les prisons qu'elles ont ainsi l'opportunité de contrôler indirectement (Règlement pénitentiaire, art. 62).

Légalement, le contrôle des établissements pénitentiaires ressortit à la compétence du « Juge de Vigilance Pénitentiaire » et du « Défenseur du Peuple ».

### **a – Le Juge de Vigilance Pénitentiaire**

Issu du Pouvoir judiciaire constitué, aux termes de l'article 117 de la Constitution, par les juges et les magistrats, le Juge de Vigilance Pénitentiaire a compétence pour l'exécution des décisions de condamnations pénales. Sur trois mille cinq cent magistrats du siège, vingt-huit, dont trois à Madrid, sont en charge d'une juridiction de Vigilance Pénitentiaire<sup>520</sup>, dont le ressort s'étend, conformément aux dispositions de l'article 94 de la Loi organique du Pouvoir judiciaire du 1<sup>er</sup> juillet 1985 (LOPJ), à une ou plusieurs provinces. Dans les huit départements où n'existe pas encore un Juge de la Vigilance Pénitentiaire, c'est un magistrat de « l'Audience Provinciale » (Tribunal départemental) qui remplit cette fonction à temps partiel, en plus d'une autre fonction de juge pénal ou de juge d'instruction.

En application des articles 76 à 78 de la Loi organique pénitentiaire du 26 septembre 1979, le Juge de Vigilance Pénitentiaire a une double fonction : assurer l'exécution de la peine privative de liberté ainsi que l'organisation du régime et du traitement pénitentiaires, mais aussi garantir les droits des personnes privées de liberté en exécution d'une condamnation pénale.

#### **1) Exécution des peines privatives de liberté**

Dans le cadre de cette fonction, le Juge de Vigilance dispose des pouvoirs conséquents qui lui permettent, entre autres, de statuer sur le régime et le traitement pénitentiaires (Loi organique pénitentiaire, art. 76, § 2).

Il a d'abord le pouvoir « adopter toutes les décisions nécessaires pour que les condamnations à des peines privatives de liberté soient menées à leur terme, assumant les fonctions qui devraient revenir aux juges et tribunaux ayant prononcé la décision pénale ». Bien que cette disposition soit compréhensive, le Juge de Vigilance n'a pas plénitude de compétence. En effet, seul le tribunal qui a prononcé la peine peut statuer sur l'approbation, nécessaire à la levée d'écrou, de la libération définitive du détenu à l'issue de sa peine, ainsi que sur le cumul des peines lorsque la confusion n'a pas été ordonnée.

---

<sup>520</sup> Pour une population de quarante millions de personnes, réparties en cinquante « provinces » (départements).

Le Juge de Vigilance s'est encore vu attribuer le pouvoir de connaître du régime et du traitement pénitentiaire, notamment « statuer à partir des rapports des équipes d'observation et de traitement et, le cas échéant, de la centrale d'observation, sur les recours relatifs à la classification initiale et aux changements de degré du détenu<sup>521</sup> ». De même, il a la faculté de « statuer comme il appartiendra sur les demandes et réclamations des détenus relatives au régime et au traitement pénitentiaires dans la mesure où sont affectés leurs droits fondamentaux ou leurs droits et avantages pénitentiaires » ou encore d'« autoriser les permissions de sortie d'une durée supérieure à deux jours, sauf en ce qui concerne les détenus classés au troisième degré »<sup>522</sup>.

Le Juge de Vigilance peut aussi « statuer sur les propositions de libération conditionnelle des condamnés et prononcer les révocations qui s'imposent »<sup>523</sup> et, s'il accorde le bénéfice de ces mesures, imposer le respect d'une ou plusieurs obligations telles que la résidence dans un lieu déterminé, l'interdiction de paraître en certains lieux ou la privation du permis de conduire, dont la violation, comme la réitération de faits délictueux, entraînera éventuellement la révocation. Il a encore la faculté d'« approuver les propositions formulées par les établissements pénitentiaires sur les bénéfices pénitentiaires que peut entraîner la réduction de la durée de la peine ». Ces bénéfices pénitentiaires consistent dans l'avancement de la date d'une éventuelle libération conditionnelle sans tenir compte de la règle de l'exécution des trois-quarts de la peine, ainsi que dans la « grâce particulière » au cas de bon accomplissement des activités pénitentiaires.

En revanche, l'Administration pénitentiaire a toute latitude quant à l'organisation de ses services pour l'exécution des peines. Sur ce point, comme sur le fonctionnement de l'établissement pénitentiaire, le Juge de Vigilance ne peut qu'adresser des propositions à la direction générale des établissements pénitentiaires (Loi organique pénitentiaire, art. 77).

## **2) Protection des droits des personnes privées de liberté**

Selon le droit espagnol, le détenu ne doit être privé que de sa liberté. En effet, aux termes de l'article 25, § 2, de la Constitution, « les peines privatives de liberté et les mesures de sûreté doivent tendre à la rééducation et la réinsertion dans la société et ne pourront prescrire des travaux forcés. Le condamné à une peine de prison jouira, pendant l'accomplissement de celle-ci, des droits fondamentaux définis à ce chapitre, à l'exception de ceux qui sont expressément limités par le jugement qui le condamne, le sens de la peine et la loi pénitentiaire. En tout cas, il aura droit à un travail rémunéré et aux prestations correspondant de la sécurité sociale, ainsi qu'à l'accès à la culture et au plein épanouissement de sa personnalité ».

---

<sup>521</sup> En droit espagnol, les peines privatives de liberté, parce qu'elles sont conçues comme un traitement resocialisant, voient leur exécution divisée en trois degrés : le premier correspond au régime fermé strict, le second au régime de détention ordinaire et le troisième au régime « ouvert » de semi-liberté. Le passage d'un degré à un autre est examiné tous les six mois selon l'évolution du détenu.

<sup>522</sup> Qui, en régime semi-ouvert, paraissent être du ressort de l'Administration pénitentiaire.

<sup>523</sup> La libération conditionnelle ne peut intervenir que pour les condamnés qui, au troisième degré de leur peine, ont accompli les trois-quarts de celle-ci, montré une bonne conduite et fait l'objet d'un pronostic favorable de réinsertion sociale par les experts que le juge de vigilance a commis.

Ayant confié au Juge de Vigilance la garantie des droits des détenus, le législateur lui a corrélativement attribué plusieurs pouvoirs. D'abord, il peut « effectuer les visites des établissements pénitentiaires prévues par la loi de procédure pénale » (Loi organique pénitentiaire, art. 76, § 2, h). L'article 526 de ladite loi édicte déjà, pour les magistrats et les membres du ministère public, la faculté de procéder à des visites hebdomadaires des prisons de leur ressort, sans avertissement préalable, ni jour fixe, au cours desquelles ils s'informent directement de la situation des détenus et adoptent les mesures qui, entrant dans leur compétence, sont de nature à corriger tout abus qui serait découvert.

Dans la même optique, le Juge de Vigilance a reçu le pouvoir d'« approuver les sanctions d'isolement en cellule d'une durée supérieure à quatorze jours » ou de « statuer sur les recours formés par les détenus contre les sanctions disciplinaires », cette faculté de recours étant précisée lors de la notification de la sanction (Loi organique pénitentiaire, art. 76, § 2) <sup>524</sup>. Ce souci de protection a conduit le législateur à prévoir une obligation d'informer le Juge de Vigilance de tout transfert, sur proposition du directeur, d'un détenu dans un établissement pénitentiaire de régime fermé, à raison des limitations des droits du détenu qu'il provoque.

Le Juge de Vigilance Pénitentiaire peut également examiner les recours formés par les détenus contre les sanctions disciplinaires ou les décisions relatives à leur classement initial ou à la modification de leur classement en cours de peine. Ces recours doivent être présentés au Juge soit oralement, lors de la notification de la décision critiquée ou d'une visite de l'établissement, soit par écrit. Ces recours sont suspensifs et examinés selon les règles inhérentes à leur nature juridictionnelle, notamment en ce qui concerne les droits de la défense, la preuve... Le Juge rend une décision écrite et motivée, après avoir obtenu un rapport de l'Administration, entendu le détenu et les réquisitions du ministère public. Ces deux parties peuvent exercer une première voie de recours dite de « réforme » devant le Juge qui a rendu la décision critiquée, puis interjeter appel, ultime recours, devant le tribunal départemental (Audiencia Provincial).

S'agissant des recours à l'encontre des autres décisions de l'Administration pénitentiaire dont il est saisi, le Juge de Vigilance n'a d'autre pouvoir que de formuler, en direction de l'Administration, des observations ou des suggestions sur l'organisation et le fonctionnement des établissements. Cette limitation du pouvoir du Juge est critiquée par la doctrine, laquelle considère que le Juge de Vigilance Pénitentiaire doit conserver, en toute hypothèse, la faculté de rendre des décisions juridictionnelles à raison de sa mission de sauvegarde des droits des détenus (Loi organique pénitentiaire, art. 76-1).

## **b – Le Défenseur du Peuple**

Prévu par l'article 54 de la Constitution qui renvoie à une loi organique pour sa réglementation, le « Défenseur du Peuple », « Haut mandataire du Parlement », a pour mission d'assurer la protection des libertés et des droits fondamentaux des

---

<sup>524</sup> Fixé par le règlement disciplinaire du 9 février 1996, le régime disciplinaire des détenus prévoit des sanctions allant de l'admonestation à l'isolement en cellule pendant quatorze jours, en passant par la privation de promenades ou d'activités récréatives ou encore de permissions de sortir pour une durée de deux mois maximum, ou par la limitation du temps des communications.

citoyens ainsi que de surveiller l'Administration, dont celle qui a autorité sur les établissements pénitentiaires. Selon la loi du 6 avril 1981 qui le régit, il est nommé par le Parlement pour cinq ans<sup>525</sup>.

Dans l'exercice de sa mission, le Défenseur du Peuple peut, d'office ou sur demande d'un requérant invoquant un intérêt légitime<sup>526</sup>, procéder à toutes investigations pour contrôler l'action de l'Administration et de ses agents.

Ayant commencé à exercer ses fonctions en 1983, le Défenseur du Peuple paraît avoir toujours attaché une grande importance au contrôle de l'Administration pénitentiaire, notamment en ce qui concerne les conditions de détention, ce qui l'a conduit à rédiger deux rapports sur la situation dans les prisons<sup>527</sup>. De fait, il a été fréquemment amené à opérer des contrôles et des investigations au sein de cette Administration, spontanément ou sur requête des détenus ou de leurs familles<sup>528</sup>.

Dans ce cadre, il reçoit et traite les plaintes adressées par les détenus, leurs familles ou leurs avocats, mais aussi par les personnels pénitentiaires ou leurs syndicats<sup>529</sup>. A cette fin, il peut décider de résoudre immédiatement le problème soulevé ou exécuter une visite de l'établissement concerné. En toute hypothèse, il informe les plaignants de ses démarches et de leur résultat.

Chaque année, le Défenseur du Peuple présente à la Chambre des Députés un rapport d'activité, dans lequel il formule un certain nombre de recommandations<sup>530</sup>.

## 5 – L'exemple des Pays-Bas

Les Pays-Bas ne connaissent pas de service organisé d'inspection des établissements pénitentiaires à la disposition du ministre. Les inspections diligentées à la demande de l'autorité hiérarchique sont donc confiées à des fonctionnaires du ministère envoyés spécialement dans tel établissement pénitentiaire, parfois en liaison avec la Commission de surveillance<sup>531</sup>.

Quant au contrôle des établissements pénitentiaires, aménagé par la loi *régissant l'administration pénitentiaire* du 1<sup>er</sup> janvier 1998, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup>

---

<sup>525</sup> Par les deux Chambres, à la majorité des trois-cinquièmes.

<sup>526</sup> Le Défenseur du Peuple peut être saisi d'une demande émanant de toute personne, même détenue, résidant sur le territoire espagnol, qui justifie d'un intérêt légitime dans le délai d'un an à compter du moment où elle a eu connaissance de la décision dommageable.

<sup>527</sup> En 1988 et en 1997, pour la période courant de 1998 à 1996. Ce second rapport a été publié.

<sup>528</sup> Chaque année, il procède à la visite d'une trentaine d'établissements.

<sup>529</sup> Entre 1988 et 1996, le Défenseur du Peuple a reçu environ 7 000 lettres. Il ne peut évidemment prendre en considération que celles qui n'ont trait ni à la situation procédurale du détenu, ni à la décision de justice dont celui-ci est l'objet. Parmi les affaires concernant la situation pénitentiaire du détenu qui entrent dans le champ de sa compétence, le Défenseur du Peuple a, en 1998, ouvert 18 enquêtes à la suite de plaintes pour mauvais traitements.

<sup>530</sup> Ainsi, en 1993 et 1994, il a présenté des recommandations sur le droit à l'intimité dans les établissements pénitentiaires, s'agissant des fouilles corporelles.

<sup>531</sup> Il existe aussi, comme en France, une inspection opérée par le ministère de la santé pour les injonctions thérapeutiques dans le cadre des « mesures TBS » (en matière psychiatrique).

janvier 1999<sup>532</sup>, il est essentiellement fondé sur deux commissions : la « Commission de surveillance » et la « Commission des réclamations » qui ont pour compétences respectives les conditions générales de la détention et le traitement des requêtes individuelles, une troisième instance, la « Commission d'appel », statuant sur les décisions rendues par cette dernière.

### **a – La Commission de surveillance.**

Dans chacun des trente-six établissements pénitentiaires des Pays-Bas<sup>533</sup>, il existe une « commission de surveillance ». Non prévue par la loi, sa composition est déterminée par un règlement. La Commission de surveillance, dotée d'un secrétariat<sup>534</sup>, doit comprendre quatorze personnes obligatoirement représentatives de la société : juristes, avocats, médecins, travailleurs sociaux ou membres d'organisations non gouvernementales, citoyens issus du monde du travail<sup>535</sup>, qui perçoivent seulement une indemnité pour les frais qu'ils engagent dans l'exercice de leur mission<sup>536</sup>.

Les membres de la Commission de surveillance sont nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable deux fois sans limite d'âge<sup>537</sup>, par le ministre de la Justice qui a l'obligation de désigner une commission pour chaque établissement pénitentiaire ou pour chaque aile d'un tel établissement lorsque sa taille le justifie (Loi, art. 7, § 1<sup>er</sup>)<sup>538</sup>. Chaque Commission de surveillance procède à son propre recrutement, pour lequel elle constitue en son sein une sous-commission ad hoc. Après une sélection des candidatures, elle adresse au ministère, par l'intermédiaire du Conseil national, la liste des candidats retenus, que le ministre entérine en pratique par ses nominations.

#### **1) Compétence de la Commission de surveillance**

La Commission a pour compétence de s'assurer de la mise en application des peines privatives de liberté dans la prison, de prendre connaissance de toutes les réclamations ou requêtes déposées par les détenus, de veiller à ce que lesdites réclamations soient traitées, conformément aux dispositions légales qui en régissent

---

<sup>532</sup> Cette loi a réformé un système de contrôle qui, confié à des citoyens intéressés par les problèmes liés aux prisons, avait été mis en place en 1968.

<sup>533</sup> Aux Pays-Bas, les établissements pénitentiaires comprennent des « **maisons d'arrêt** » destinées à recevoir les personnes qui, soupçonnées d'avoir commis une infraction mais non encore condamnées, sont placées en « détention préventive » ou celles dont le reliquat de peine à effectuer après condamnation n'excède pas trois mois, et des « **prisons** » qui reçoivent les personnes condamnées à une peine privative de liberté.

<sup>534</sup> Parfois, il existe un secrétariat commun à plusieurs commissions de surveillance. Tel est le cas à Rotterdam. Le secrétariat de la commission de l'établissement pénitentiaire d'Ijssel est commun à quatre autres établissements.

<sup>535</sup> En pratique, la commission constitue une sorte de sous-commission de recrutement de quelques membres, chargée de pourvoir au remplacement de ceux dont le mandat arrive à échéance.

<sup>536</sup> Cette fonction bénévole occupe concrètement deux journées par semaine, chaque membre de la Commission de surveillance étant, une fois tous les trois mois, alternativement « commissaire » et membre de la Commission des réclamations. Elle a pour motivation principale la volonté d'accomplir un devoir civique, mais aussi l'intérêt porté aux prisons ou aux détenus. Seul le secrétaire de la commission reçoit un salaire pour rémunération d'un travail permanent.

<sup>537</sup> Sauf pour les juristes qui ne peuvent exercer au delà de 70 ans.

<sup>538</sup> Dans le complexe pénitentiaire de Scheveningen, il existe trois commissions de surveillance compétentes pour des unités différentes, à raison de l'importance de ce complexe.



le traitement, par la Commission des Réclamations ou des Plaintes<sup>539</sup>, ainsi que de conseiller et d'informer le ministre de la justice sur la mise en application des peines (Loi, art. 7).

Aux termes de la loi, la Commission de surveillance doit « maintenir un contact régulier et personnel avec les détenus pour garantir qu'elle est bien au courant de leurs desiderata et besoins », chaque membre de la commission devant faire fonction de « chargé de visite » (pratiquement dénommé « commissaire hebdomadaire ou mensuel ») pour visiter l'établissement « sur la base d'un système de rotation mensuelle », qui peut être hebdomadaire dans certains établissements (Loi, art. 7, § 4).

## **2) Pouvoirs de la Commission**

Pour maintenir le contact avec les détenus, mais aussi pour contrôler les conditions de détention, le « commissaire mensuel » (ou « hebdomadaire ») peut circuler librement dans l'établissement, ne sollicitant un surveillant que pour se faire ouvrir la cellule du détenu avec lequel il veut s'entretenir en toute confidentialité. Plus généralement, tout membre de la commission dispose aussi du pouvoir d'entrer dans l'établissement pénitentiaire à tout moment et d'avoir un tel entretien<sup>540</sup>. Il reste que, pratiquement, les détenus ne rencontrent le « commissaire » que s'ils en font la demande écrite ou s'ils ont déposé une plainte.

Certaines Commissions de surveillance paraissent avoir entrepris, par l'intermédiaire du « commissaire mensuel ou hebdomadaire », de développer également des relations avec les personnels de surveillance des établissements<sup>541</sup>.

En pratique, la Commission de surveillance doit avoir, tous les mois, une réunion de concertation avec la direction de l'établissement pénitentiaire à laquelle elle fait part des plaintes ou requêtes reçues dans le mois écoulé et des constatations effectuées par le « commissaire » pendant ses visites. Au cours de ses réunions, elle peut poser des questions au directeur sur le fonctionnement de son établissement ou demander à entendre tel responsable concerné par la question évoquée. Le directeur a, lui aussi, la faculté de solliciter de la Commission des réponses aux questions qu'il formule.

### **b – La Commission des réclamations**

Dans chaque établissement pénitentiaire, la Commission de surveillance élit en son sein trois membres<sup>542</sup> pour former la « Commission des réclamations », encore appelée « Commission des plaintes », dont le président est obligatoirement

---

<sup>539</sup> Le chapitre XI de la loi régit très précisément le traitement des réclamations.

<sup>540</sup> Les membres de la commission ont les clés utiles à la circulation dans l'établissement, à l'exception de celles des portes gérées par le département central et des cellules des détenus.

<sup>541</sup> Dans certains établissements, tels qu'à Ijssel, la commission de surveillance a même organisé des opérations d'information auprès de tous les membres du personnel sur sa mission et son fonctionnement, afin d'éviter toute confusion sur leur rôle.

<sup>542</sup> Dont est forcément exclu le « commissaire » hebdomadaire ou mensuel.

un juriste. Assistée par un secrétaire, cette « Commission des réclamations » se réunit une fois tous les deux mois<sup>543</sup>.

### **1) Compétence de la Commission des réclamations**

Existant dans chaque établissement, cette Commission a pour compétence le traitement des « réclamations » ou « plaintes » que les détenus ont le droit de lui présenter<sup>544</sup>, directement ou par l'intermédiaire de leur avocat, contre une décision prise par le directeur ou un membre de la direction, dans un délai de sept jours à compter de sa notification<sup>545</sup>. Il faut remarquer que ce droit de réclamation a eu pour effet de « faire tomber l'agressivité » souvent constatée en détention, de l'avis même des personnels pénitentiaires qui soulignent d'ailleurs que de nombreuses plaintes ne sont pas fondées<sup>546</sup>.

En toute hypothèse, la direction comme les surveillants attribuent à ces plaintes ou réclamations une autre conséquence bénéfique, celle de permettre une application plus juste de la norme, d'en percevoir l'éventuelle impraticabilité ainsi que d'opérer les réformes législatives et réglementaires qui s'avèrent indispensables. Tous affirment encore que ce droit de requête introduit plus de clarté et de transparence dans le fonctionnement de l'établissement pénitentiaire, en constituant en outre pour la direction un moyen d'information privilégié sur le fonctionnement de l'établissement. Ainsi, comme l'a indiqué le directeur du complexe pénitentiaire de Scheveningen<sup>547</sup>, une multiplication des plaintes émanant de détenus situés dans telle partie de l'établissement peut être le signe d'une difficulté latente, voire d'un malaise, auxquels il convient de porter immédiatement attention.

Concrètement, toutes ces réclamations, enregistrées par le secrétariat de la commission de surveillance<sup>548</sup>, doivent indiquer précisément la décision attaquée. Elles paraissent concerner principalement les mesures disciplinaires, les traitements médicaux, la qualité de l'alimentation, les contrôles d'urine aux fins de détecter l'usage de stupéfiants et les vols dans les cellules ou les pertes d'objets.

### **2) Pouvoirs de la Commission des réclamations**

La Commission des réclamations a le pouvoir de traiter des plaintes ou réclamations qui lui sont soumises. En pratique, le détenu, avant de déposer formellement une réclamation, saisit du litige le « commissaire mensuel ou

---

<sup>543</sup> Les détenus rencontrés dans les établissements pénitentiaires de Issjel et de Scheveningen considèrent que cette Commission devrait se réunir plus fréquemment, affirmant que la périodicité actuelle réduit l'efficacité du système.

<sup>544</sup> Afin que les membres de cette commission soient en mesure d'exercer leurs fonctions, une formation leur est dispensée, au plan du droit applicable, de la déontologie et de la méthode, qui comprend aussi des stages dans d'autres commissions des réclamations. Il leur est notamment enseigné qu'ils doivent prendre tout le temps nécessaire à l'audition des détenus et du personnel.

<sup>545</sup> Le dépassement de ce délai n'est pas de nature à faire déclarer la plainte irrecevable dès lors qu'il n'apparaît pas imputable au détenu.

<sup>546</sup> En 1998, 367 plaintes ou requêtes ont été enregistrées au complexe pénitentiaire de Scheveningen et 450 dans l'établissement d'Issjel, dont 10% ont, dans les deux cas, été déclarées recevables. Mais maintes plaintes sur des sujets mineurs paraissent être traitées par le « commissaire hebdomadaire ou mensuel »

<sup>547</sup> Lors de la visite de cet établissement par la Commission, le 21 décembre 1999.

<sup>548</sup> Des imprimés ont souvent été établis à cette fin, éventuellement en langue étrangère, afin de faciliter la tâche des détenus.

hebdomadaire », lequel tente alors, lorsqu'elle lui paraît possible, une médiation avec le responsable du département. Dans certains établissements, la plainte déposée paraît être systématiquement envoyée au « commissaire » qui, après avoir rencontré le détenu, ne la transmet à la Commission des réclamations qu'en cas d'échec à la médiation. Quoi qu'il en soit, la Commission des réclamations peut également estimer utile, en informant le directeur de l'établissement, d'adresser la réclamation au membre de la Commission de surveillance « chargé de visite » (le « commissaire mensuel ou hebdomadaire ») dans la perspective d'une médiation dont il sera chargé (Loi, art. 63, § 4).

Dans l'instruction de la réclamation, si celle-ci n'est pas immédiatement rejetée comme manifestement non fondée, la Commission adresse une copie de cette réclamation au directeur aux fins de recueillir ses commentaires et les informations nécessaires, lesquels seront communiqués au détenu. Elle peut entendre contradictoirement le requérant et le directeur, chacun ayant le droit de soumettre au président les questions qu'il souhaite voir poser. Cependant, elle a aussi le pouvoir de les entendre séparément, auquel cas il leur sera donné verbalement connaissance du contenu des réponses aux questions qu'ils avaient demandé de poser à la partie adverse, mais aussi d'obtenir, oralement ou par écrit, le témoignage d'autres personnes dont communication sera donnée au directeur et au détenu. Toute audition fera l'objet d'un rapport écrit par le secrétaire, signé par le président et le rédacteur.

L'examen de la réclamation n'est pas soumis au principe de publicité (Loi, art. 62, § 4)<sup>549</sup>, mais il paraît répondre aux règles essentielles du procès équitable telles que définies par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, tout au long de la procédure, le détenu a droit à l'assistance d'un interprète en tant que de besoin, d'une « personne chargée de l'assistance judiciaire », d'une autre autorité à laquelle la Commission a donné l'autorisation d'intervenir, voire d'un avocat. Il peut même être autorisé, s'il le demande, à prendre connaissance des pièces et documents du dossier (Loi, art. 65).

La Commission doit se prononcer dans un délai de quatre semaines, prorogeable d'une nouvelle durée de quatre semaines. Dans l'attente de sa décision, le président de la Commission d'appel a, sur la demande du requérant et après audition du directeur, la faculté de suspendre, en tout ou partie, l'exécution de la décision critiquée (Loi, art. 66).

La « décision » de la Commission des Réclamations peut, selon les cas, annuler tout ou partie de la décision administrative en cause et consécutivement prévoir une indemnisation<sup>550</sup>. Aussitôt notifiée, oralement ou par écrit, elle doit comporter les précisions relatives à la faculté d'un appel et d'un recours en suspension de son exécution devant la Commission ad hoc, une copie étant remise

---

<sup>549</sup> A moins que l'examen public n'apparaisse incompatible avec une disposition d'un traité en vigueur aux Pays-Bas (art. 62).

<sup>550</sup> Dans le complexe pénitentiaire de Scheveningen, un détenu nous a déclaré avoir obtenu de la Commission une indemnité de cinquante florins, après que celle-ci eut censuré le refus de le laisser accéder aux épreuves d'un examen d'informatique, un autre avoir bénéficié d'un droit de visite supplémentaire parce qu'il avait été reconnu que le surveillant avait écourté exagérément une visite au parloir par des manœuvres préalables trop lentes.

au directeur qui doit s'y conformer et au demandeur dans sa langue d'origine éventuellement. Le ministre de la justice reçoit également copie de toutes les décisions rendues par les Commissions des Réclamations, dont toute personne peut d'ailleurs prendre connaissance et obtenir copie (Loi, art. 67, § 7). A cette fin, le recueil des décisions rendues est à la disposition des détenus, généralement à la bibliothèque de l'établissement.

### **c- Le Conseil Central pour l'application du droit pénal : la Commission d'appel**

Cette Commission d'appel apparaît comme une émanation du « Conseil Central pour l'application du droit pénal » instauré dès 1953<sup>551</sup>. Assisté d'un secrétariat permanent de trente-cinq personnes, ce Conseil comprend quarante membres qui, nommés par le ministre de la justice pour un mandat de cinq ans renouvelable deux fois<sup>552</sup>, sont répartis en quatre « sections »<sup>553</sup> : « TBS-injonction thérapeutique », « jeunesse », « probation » et « pénitentiaire ». La désignation des membres du Conseil doit tendre à obtenir une représentation de la société. Si elle demeure très imprécise sur ce point, la loi exige cependant la présence de membres de la magistrature assise, d'avocats, de policiers, de médecins, de psychiatres, de psychologues et de personnes issues du monde de l'entreprise. Quoi qu'il en soit, leur indépendance nécessaire assure l'autorité du Conseil Central, particulièrement en ce qui concerne la section pénitentiaire.

#### **1) Compétence du Conseil central**

Le Conseil Central a une triple mission de conseil, de contrôle et de juridiction en ce qui concerne les questions pénitentiaires, chacune de ces trois fonctions servant les autres. Ainsi le contrôle des établissements pénitentiaires permet le recueil d'informations utiles pour les fonctions de conseil et de juridiction, tandis que l'exercice de cette dernière fonction apporte aussi aux deux autres des données utiles, notamment en permettant de proposer des réformes de textes en vigueur.

---

<sup>551</sup> Au moment où le législateur diversifiait les régimes d'exécution des peines.

<sup>552</sup> Les fonctions de membre du Conseil ne donnent lieu à aucune rémunération, une indemnisation des frais étant cependant prévue. L'actuel président du Conseil Central est un conseiller à la Cour de cassation.

<sup>553</sup> Dont quinze membres pour la section pénitentiaire.

## 2) Pouvoirs du Conseil central

La fonction de contrôle s'opère notamment par les visites des établissements pénitentiaires qu'effectuent plusieurs membres du Conseil (3 à 5). Ne concernant que le régime d'exécution de la peine, et nullement la gestion, ces visites consistent dans des entretiens avec le directeur, avec la Commission de surveillance, la Commission des détenus hors la présence du personnel pénitentiaire (notamment sur leurs contacts avec la direction et avec les surveillants, sur les soins médicaux et la nourriture), l'ensemble des agents de l'Administration et les aumôniers... A l'issue de la visite, une nouvelle rencontre a lieu avec le directeur pour lui signaler les points positifs et négatifs ainsi que les observations et impressions, auxquels celui-ci n'est pas tenu d'apporter une réponse. Un rapport de visite est adressé au directeur de l'établissement, à la commission des détenus et au ministre de la Justice. Le Conseil peut y formuler des propositions sans faire injonction à l'Administration et, s'il en ressent la nécessité, entreprendre rapidement une visite de suivi ou adresser une lettre directement au ministre pour lui signaler les cas les plus graves. Ce Conseil central a donc un fort pouvoir d'influence, même si le rapport annuel qu'il établit est dépourvu de publicité.

Au sein de ce Conseil central, la « section pénitentiaire » ou « section des prisons » a reçu pour mission de surveiller la mise en application des peines privatives de liberté dans les établissements pénitentiaires, de conseiller le ministre sur les questions pénitentiaires et d'organiser le traitement des réclamations en appel (L., art. 6).

La « section pénitentiaire » du Conseil Central désigne les membres de la **Commission d'appel**, toujours présidée par un magistrat assisté par un secrétariat qui assure l'audiencement des affaires et leur répartition entre les trois chambres qu'elle comprend<sup>554</sup>. Instance de recours contre les décisions de la Commission des réclamations qu'elle peut évidemment confirmer ou annuler et évoquer, la Commission d'appel peut aussi être saisie directement par les détenus en matière d'injonctions thérapeutiques et de transferts d'un établissement pénitentiaire à un autre ou de permissions de sortir<sup>555</sup>. En revanche, la libération conditionnelle ressortit à la compétence d'une chambre du tribunal correctionnel.

Le détenu demandeur comme le directeur ont le droit d'interjeter, devant elle, appel de la décision de la Commission des Réclamations qu'il entend contester dans un délai de sept jours à compter de sa notification. Cet appel n'est pas suspensif, à moins que la décision critiquée ne comporte une indemnisation ou que le président de la Commission ne décide, à la demande de l'appelant, d'en suspendre l'application en tout ou partie. A ce second degré, la procédure est, mutatis mutandis, identique à celle de la première instance.

En conclusion, ce système de contrôle permet une régulation des rapports entre la direction et les personnels de surveillance d'une part, et les détenus d'autre part. Il incite les surveillants, comme ils le déclarent eux-mêmes, à une pratique professionnelle qui, anticipant les réactions prévisibles de la Commission de

---

<sup>554</sup> Créées en fonction de leur compétence territoriale (chambres Nord, Est et Sud) et toujours présidées par un magistrat.

<sup>555</sup> La Commission d'appel traite mille dossiers en moyenne par an.

surveillance comme de la Commission des réclamations, leur apparaît plus conforme au droit positif. Par ailleurs, de la pratique observée par la Commission il ressort que s'instaure d'ordinaire entre la direction et la Commission de surveillance une concertation quotidienne, de telle manière que sont évités les affrontements.

A ce dispositif s'ajoute encore une autre institution, celle d'une Commission informelle des détenus, destinée à permettre un dialogue avec la direction de l'établissement. Non réglementée, la désignation des représentants des détenus paraît être organisée par l'établissement lui-même, le directeur de chaque établissement ayant l'obligation légale de « *faire en sorte que des consultations puissent avoir lieu régulièrement avec le détenu sur les questions qui affectent directement la détention* » (L., art. 74). Cette commission des détenus évoque devant le directeur, qu'elle rencontre normalement tous les mois, l'ensemble des questions d'intérêt général, dont elle peut ensuite saisir le « commissaire mensuel ou hebdomadaire » en cas d'échec de cette concertation.

## **6 – L'exemple de l'Angleterre et du Pays de Galles**

Historiquement, les prisons et les agents de l'Administration pénitentiaire, gérée par des magistrats locaux, ont été, par la loi de 1877<sup>556</sup>, placés sous le contrôle administratif du Gouvernement central qui prit alors la responsabilité de l'entretien de toutes les prisons, de leur gestion, de l'ensemble du personnel qui y travaillait, ainsi que du règlement intérieur à chacune de ces prisons. A la différence de toutes les autres institutions publiques, qui connaissent le partage des compétences entre Gouvernement central et gouvernements locaux, les prisons ont été entièrement gérées par le premier, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur qui déléguait ses pouvoirs, pour la gestion quotidienne, à la Commission des prisons pour l'Angleterre et le Pays de Galles. Depuis l'abolition de cette dernière, l'Administration pénitentiaire est le fait d'une « Agence », sorte d'établissement public administratif, sous l'autorité hiérarchique du ministre de l'Intérieur et, plus particulièrement d'un ministre délégué pour les prisons, dont le relais sur l'Administration pénitentiaire est le fait d'un directeur général en charge des cent quarante prisons réparties en douze zones géographiques, dont chacune est confiée à un directeur.

L'autorité judiciaire n'est investie d'aucun pouvoir en ce qui concerne le contrôle des conditions de détention dans les établissements pénitentiaires d'Angleterre et du Pays de Galles<sup>557</sup>. Depuis quelques années, ce contrôle est assuré par trois organismes : l'Inspecteur en Chef des Prisons, l'Ombudsman des Prisons et les Comités de visiteurs, dont les relations renforcent l'efficacité<sup>558</sup>.

### **a - L'Inspecteur en Chef des Prisons**

---

<sup>556</sup> 1877, C.21. Prisons Act.

<sup>557</sup> Sur l'ensemble de cette question : V. l'audition, par la Commission, de Mme Vivien STERN.

<sup>558</sup> V. A. COYLE, « Quis custodiet ipsos custodes ? Qui surveille les surveillants ? La supervision des prisons en Angleterre et au Pays de Galles », in « Le contrôle des conditions de détention dans les prisons d'Europe, Actes d'un Colloque européen », op. cit., p. 107 s.

Traditionnellement, les prisons ont été contrôlées par des inspecteurs qui jusqu'en 1877, étaient, selon le mode en vigueur pour tous les services publics<sup>559</sup>, nommés par le Gouvernement auquel ils adressaient des rapports publiés. A partir de 1877, devenus membres de l'Administration pénitentiaire, ces inspecteurs ont adressé aux directeurs des établissements pénitentiaires leurs rapports qui n'étaient plus rendus publics.

Après qu'un rapport d'enquête eut, en 1979, préconisé la création d'un corps d'inspecteurs indépendants de l'Administration pénitentiaire, dirigé par un Inspecteur en Chef qui serait soit un particulier non-fonctionnaire, soit un ancien directeur de prison, totalement indépendant<sup>560</sup>, le gouvernement a, en 1980, obtenu la modification du « Prison Act » de 1952, afin de créer un « Inspecteur en Chef des Prisons » pour l'Angleterre et le Pays de Galles, ainsi qu'un autre pour l'Ecosse, dont la première nomination intervint en 1981.

Nommé par le Gouvernement sur proposition du ministre de l'Intérieur, pour une durée de cinq ans renouvelable, l'Inspecteur en Chef des Prisons pour l'Angleterre et le Pays de Galles n'est, traditionnellement, jamais issu de l'Administration pénitentiaire<sup>561</sup>. Sa nomination répond à des règles destinées à lui conférer son indépendance et son impartialité<sup>562</sup>. Très haute institution indépendante<sup>563</sup>, l'Inspecteur en Chef des Prisons rencontre une fois tous les trois mois le ministre de l'Intérieur, et une fois par mois le ministre délégué, chargé de l'Administration pénitentiaire, ainsi que le directeur général en charge de cette Administration.

En dépit de sa dénomination, l'Inspecteur en Chef des Prisons constitue non pas une « inspection » interne au service de l'Administration pénitentiaire, mais bien un « contrôle », au sens des Règles pénitentiaires européennes n° 4 et 5. A côté de ce contrôle, il existe d'ailleurs une « inspection » sous la forme d'un service d'audit d'une dizaine de personnes, que l'Administration pénitentiaire a mis en place pour apprécier la qualité du service rendu par ses agents. Des audits, dont les rapports ne donnent jamais lieu à publication, sont régulièrement déclenchés sur deux points précis : la sécurité et la gestion des établissements. Dans cette optique, l'Administration pénitentiaire a créé, en 1990, un service chargé d'élaborer des standards de détention, ce qui l'a ensuite amené à développer des audits sur leur mise en œuvre, sur le traitement des détenus et sur la sécurité, puis à promouvoir des « self audits »<sup>564</sup>.

---

<sup>559</sup> Il existe toujours des inspecteurs gouvernementaux chargés des écoles, de la police et des pompiers.

<sup>560</sup> « Report of the Committee of Inquiry into the United Kingdom Prison Services, 1979 ».

<sup>561</sup> Les Inspecteurs en Chef des Prisons d'Angleterre et du Pays de Galles furent successivement un agent des services de probation, un diplomate à la retraite, puis un magistrat et, depuis 1995, un général de l'Armée de Sa Majesté à la retraite.

<sup>562</sup> Une procédure de recrutement est lancée qui peut avoir recours à des « chasseurs de têtes » ou à une annonce dans les journaux, afin de rechercher des candidats dans tous les milieux socioprofessionnels. Le ministre entend tous les candidats sélectionnés. Les règles de recrutement, non écrites mais toujours respectées, tendent à assurer la transparence et la neutralité de la nomination. Le Parlement est informé des modalités de chaque recrutement.

<sup>563</sup> L'Inspecteur en Chef est classé parmi les plus hauts emplois de l'Etat.

<sup>564</sup> En donnant à chaque établissement des grilles afin que les agents vérifient eux-mêmes la mise en œuvre de ces standards de détention. Cet « auto-audit » n'est, pour l'heure, qu'encouragé.

## **1) Compétence de l'Inspecteur en Chef des Prisons**

Prévue de manière approximative par le « Prison Act » de 1980, donc essentiellement déterminée par la pratique, la compétence de l'Inspecteur en Chef des Prisons réside dans le contrôle de la relation existant entre les agents de l'Administration pénitentiaire et le détenu, à l'exclusion de l'examen des questions individuelles, au sein de tous les établissements pénitentiaires de l'Angleterre et du Pays de Galles : centres de détention, maisons d'arrêt et institutions destinées aux jeunes délinquants, que leur gestion soit directement assurée par l'Administration ou sous-traitée à une entreprise privée<sup>565</sup>. Dans ce cadre, l'Inspecteur en Chef des Prisons a compétence pour contrôler tous les aspects du fonctionnement de l'établissement, impliqués par cette relation entre détenu et Administration. Pour reprendre le propos de l'actuel titulaire du poste, l'Inspecteur en Chef doit s'assurer que la prison « fonctionne dans l'application du droit »<sup>566</sup>, la finalité de sa mission étant « d'informer le public de ce qui se passe dans les prisons »<sup>567</sup>.

L'Inspecteur en Chef des Prisons doit donc examiner la manière dont les détenus sont traités et préparés à leur libération (notamment les possibilités de travail et de formation qui leur sont offertes), les conditions de leur détention, leur situation morale ainsi que celle des personnels, leur santé et leur hygiène, la gestion de l'établissement et l'état des bâtiments. Corrélativement, sa compétence exclut l'examen d'une plainte individuelle, confié à l'Ombudsman des Prisons, ou d'une question touchant à l'Administration pénitentiaire elle-même en tant que corps constitué.

Compte tenu des contrôles effectués depuis sa création, l'Inspecteur en Chef a élaboré une doctrine de la « prison saine » ou « en bonne santé » qui tient en quatre points : tout détenu doit être traité, comme tout être humain, avec dignité, sans aucune discrimination ; tout détenu, même le plus faible, doit se sentir en sécurité dans la prison, cette sécurité des détenus étant indispensable pour tous, même pour les surveillants ; tout détenu doit être encouragé à s'améliorer : par l'enseignement, la formation, la lutte contre la drogue... ; les liens du détenu avec sa famille doivent être maintenus et sa sortie de prison préparée.

## **2) Pouvoirs de l'Inspecteur en Chef des Prisons**

L'inspecteur en chef des Prisons doit effectuer périodiquement des contrôles dans tous les établissements pénitentiaires de l'Angleterre et du Pays de Galles. A cette fin, il a le pouvoir d'entrer, à tout moment, dans tout établissement et d'en entreprendre la visite complète. Il peut avoir accès à tous documents administratifs, quels qu'ils soient, s'entretenir avec des détenus hors la présence du personnel mais aussi avec des membres du personnel, et se faire remettre par le directeur général de l'Administration pénitentiaire les rapports des audits déjà réalisés sur cet établissement.

---

<sup>565</sup> Sur demande, l'Inspecteur en chef peut également visiter les centres de détention du service d'immigration, les établissements de l'Administration pénitentiaire de l'Irlande du Nord, les prisons des Iles anglo-normandes et de l'Ile de Man, ainsi que des territoires d'outre-mer.

<sup>566</sup> Comme l'a dit Sir David RAMSBOTHAM rencontré à Londres le 11 janvier 2000.

<sup>567</sup> Selon le mot de Sir David RAMSBOTHAM.



**Variété des contrôles.** Il existe trois types de contrôles. Les **contrôles annoncés**, au nombre d'une vingtaine par an, qui, entrant dans le cadre d'un programme, consistent dans un contrôle approfondi que chaque établissement pénitentiaire subit tous les sept ans, alors que la périodicité prévue lors de sa création tendait à l'exécution d'un contrôle tous les cinq ans. Les **contrôles inopinés**, ou « non annoncés » selon la terminologie exacte, qui sont déclenchés dans un établissement à la suite d'informations obtenues par l'Inspecteur en Chef des Prisons sur cet établissement, positives ou négatives<sup>568</sup>. Les **contrôles de suivi** qui ont pour objet de vérifier, dans tel établissement, la mise en œuvre des recommandations formulées par l'Inspection lors d'un précédent contrôle. Au total, une vingtaine de contrôles inopinés et de suivi sont effectués dans une année.

Afin d'assurer une périodicité aux contrôles annoncés, l'Inspecteur en Chef des Prisons établit, chaque année, un « programme d'inspections ». Comme tenu de l'existence de trois sortes de contrôles, chaque établissement reçoit actuellement une visite des services de l'Inspecteur en Chef tous les trois ans. Mais selon l'actuel Inspecteur en Chef des Prisons, le directeur général de l'Administration pénitentiaire souhaiterait un plus grand nombre de contrôles, qu'il n'a pas les moyens de réaliser<sup>569</sup>.

**Moyens des contrôles.** Pour l'accomplissement de cette mission, l'Inspecteur en Chef des Prisons dispose d'un service comprenant vingt personnes au total, dont quatre sont des membres détachés de l'Administration pénitentiaire, ainsi que d'un budget dont il a la libre disposition, bien qu'il soit inclus dans celui du « Home Office », sans autre contrôle que celui, traditionnel, de légalité<sup>570</sup>. Seize de ces personnes, environ, ont pour tâche le contrôle des établissements pénitentiaires. L'Inspecteur en Chef des Prisons a pu ainsi créer deux équipes de huit contrôleurs permanents. Dirigée par un directeur de prison confirmé qui est détaché de son Administration ou par l'Inspecteur en Chef lorsqu'il exécute lui-même le contrôle<sup>571</sup>, chacune de ces deux équipes comprend notamment un psychiatre, un psychologue, un spécialiste en architecture, ainsi qu'un directeur de prison stagiaire pour lui permettre, pendant sa formation, d'appréhender la variété des dysfonctionnements d'une prison possibles. L'indépendance et l'impartialité de ces contrôleurs, notamment ceux qui sont issus de l'Administration pénitentiaire, n'ont jamais été mises en cause.

L'Inspecteur en Chef a la faculté, en tant que de besoin, pour chacun des contrôles, de recruter temporairement des inspecteurs spécialisés dans les divers domaines utiles (santé, éducation, architecture, agriculture...), ainsi que des chercheurs consultants. Chaque équipe de contrôle est constituée en fonction des

---

<sup>568</sup> Pour l'Inspecteur en Chef, il peut arriver que recevant de bonnes informations sur le fonctionnement de tel établissement, il y opère un contrôle afin de pouvoir le citer ensuite comme exemple de bon fonctionnement.

<sup>569</sup> Le nombre des personnes mises à sa disposition lui paraît absolument insuffisant pour accomplir les missions légalement exigées de ses services, et particulièrement pour respecter la périodicité de cinq ans demandée. Selon lui, il serait nécessaire d'avoir une équipe supplémentaire de contrôleurs.

<sup>570</sup> L'Inspecteur en Chef nous a précisé que le budget alloué lui permettait l'exercice régulier de sa mission. Mais il préférerait une plus riche dotation pour pouvoir, plus souvent, constituer des équipes de contrôle davantage pluridisciplinaires.

<sup>571</sup> L'Inspecteur en Chef des Prisons nous a indiqué se rendre lui-même très fréquemment dans les établissements pénitentiaires pour y exécuter un contrôle, notamment lorsqu'il s'agit d'un contrôle non annoncé.

besoins évalués préalablement au contrôle. Ainsi, une équipe a pu, pour un contrôle particulièrement délicat, compter jusqu'à vingt membres. La seule limite à ces recrutements est alors celle des moyens budgétaires disponibles. En toute hypothèse, ces équipes doivent être pluridisciplinaires, afin d'être capables d'appréhender la réalité complexe de l'établissement pénitentiaire contrôlé. Sont donc régulièrement adjoints à l'équipe de contrôle un inspecteur de l'Education nationale qui adresse aussi un rapport à son Administration, un inspecteur des services sociaux chargé notamment du contrôle de toutes les questions touchant aux mineurs et aux femmes, et un inspecteur des services de probation<sup>572</sup>. Parfois, l'Inspecteur en Chef a, préalablement à un contrôle, sollicité de la Cour des Comptes la mise à disposition temporaire de l'un de ses agents afin de s'assurer du bon usage de l'argent public au service des détenus.

**Relations avec l'Ombudsman.** Dans une même perspective de complète information sur les établissements contrôlés, l'Inspecteur en Chef a instauré avec l'Ombudsman des Prisons des relations permanentes permettant un échange de renseignements, alors même que les compétences respectives de ces deux institutions sont différentes et nettement séparées<sup>573</sup>. Ainsi des réunions régulières ont été organisées avec l'Ombudsman, dont il reçoit copie des plaintes enregistrées, tandis qu'en contrepartie, il communique à l'Ombudsman le résultat de ses contrôles. Au point que dans certaines hypothèses, l'Inspecteur en Chef et l'Ombudsman peuvent adresser au directeur général de l'Administration pénitentiaire un avis sur le fonctionnement défectueux de tel établissement qu'ils ont communément constaté. Actuellement non formalisées, ces relations devraient l'être dans une loi dont le projet viendra prochainement en discussion au Parlement, notamment sous la forme d'une réunion de travail régulière entre ces deux institutions et le ministre de l'Intérieur.

**Exécution des contrôles.** Préalablement à tout contrôle, l'Inspecteur en Chef des Prisons prend contact avec l'Ombudsman pour obtenir communication du dossier que celui-ci possède sur l'établissement concerné et des plaintes déposées par les détenus qui s'y trouvent. De même, il se fait remettre par le directeur général de l'Administration pénitentiaire les rapports des audits déjà réalisés sur cet établissement, afin de prendre connaissance de l'état de celui-ci et de pouvoir vérifier si les dysfonctionnements antérieurement constatés ont été corrigés.

L'Inspecteur en Chef des Prisons utilise aussi, pour préparer le contrôle, les renseignements que lui ont fournis ses autres canaux d'information habituels : le Comité de visiteurs, les Organisations Non Gouvernementales dont le rôle est très important<sup>574</sup>, les syndicats d'agents de l'Administration pénitentiaire<sup>575</sup>, les membres de ses services détachés de l'Administration pénitentiaire qui utilisent leur réseau de relations au sein de cette Administration, mais aussi les rapports mensuels que les

---

<sup>572</sup> Il arrive que l'Inspecteur en Chef des Prisons rédige un rapport commun avec l'Inspecteur de Probation.

<sup>573</sup> Des agents de l'Ombudsman peuvent même partir en investigation avec ceux de l'Inspecteur en Chef.

<sup>574</sup> L'Inspecteur en Chef des Prisons a insisté sur l'importance du rôle de ces O.N.G. qu'il rencontre régulièrement.

<sup>575</sup> L'Inspecteur en Chef des Prisons a cependant précisé qu'il leur fournit plus d'informations qu'il n'en reçoit de leur part. A cette fin, il les organise avec eux de fréquentes rencontres.

directeurs d'établissements pénitentiaires adressent à leur Administration, dont il a copie...<sup>576</sup>.

Six semaines avant le contrôle, l'un des membres de l'Inspection en Chef rend visite au directeur de l'établissement pour mettre au point le programme de ce contrôle, en sollicitant de celui-ci des réponses, par rapport, à des points précis, nécessaires à la préparation du contrôle.

Pendant le contrôle, les inspecteurs peuvent s'entretenir avec le directeur, les membres du personnel et leurs syndicats, le Comité de Visiteurs et les détenus, afin de recueillir leur avis. Toutefois, ils se partagent les entretiens que chacun doit réaliser individuellement, avant d'échanger leurs informations lors de l'une des deux réunions de synthèse qu'ils tiennent chaque jour tout au long d'un contrôle qui dure plusieurs jours. Ils ne disposent pas actuellement, pour procéder aux contrôles, d'une sorte de « grille » recensant tous les points d'un contrôle ; mais celle-ci est en cours d'élaboration.

**Rapports.** A l'issue de chaque contrôle, l'Inspecteur en Chef en communique les résultats au directeur de l'établissement et au Comité de Visiteurs. Il rédige ensuite un « **rapport de contrôle** » qui, selon un cadre désormais fixé, contient les constatations des inspecteurs et les recommandations d'amélioration. Ce rapport est transmis au ministre de l'Intérieur qui dispose de cinq semaines pour présenter ses observations, une copie étant adressée à l'Administration pénitentiaire qui a deux mois pour décider d'un plan d'action. Depuis 1981, il est, ainsi que les réponses du ministre à ses conclusions, rendu public.

Une attention particulière a été portée aux conditions d'hygiène des prisonniers, comme aux activités qui leur sont proposées et aux mesures prises pour prévenir les suicides. Bien qu'il n'ait pas à s'en préoccuper, l'Inspecteur en Chef peut, à l'occasion d'un contrôle, découvrir des problèmes d'ordre disciplinaire qu'il a alors la faculté de relever dans un rapport et de dénoncer au ministre de l'Intérieur.

Une fois publié, le rapport est classé dans le dossier créé pour chaque établissement, dans les services de l'Inspecteur en Chef, afin que puisse être ultérieurement vérifiée l'application des recommandations qu'il contient.

Parallèlement à ces rapports de contrôle, l'Inspecteur en Chef des Prisons établit, chaque année, spontanément ou à la demande du ministre de l'Intérieur, des « **rapports thématiques** », non obligatoires, mais très utiles pour les établissements pénitentiaires sur les sujets les plus divers : suicides en prison, mineurs, service de santé..., rapports également rendus publics.

Tous les ans, l'Inspecteur en Chef des Prisons présente un « **rapport au Parlement** » qui, publié, reprend tous les points qu'il estime nécessaires de soulever. Il fait suivre la publication d'une conférence de presse, procédé dont il use d'ailleurs ponctuellement lorsqu'il veut dénoncer avec force certaines situations.

---

<sup>576</sup> Il s'agit de rapports que les directeurs adressent à leur Administration sous forme de grilles qu'il convient d'interpréter.

Ayant une influence considérable, l'Inspecteur en Chef des Prisons est, selon Andrew COYLE, « devenu un acteur important du monde carcéral »<sup>577</sup>. La publication de ses rapports, comme sa volonté de se préoccuper de toute question en relation avec les prisons, a sensibilisé le public à la détention en milieu pénitentiaire et conduit l'Administration à modifier certaines de ses pratiques<sup>578</sup>. Parce que le directeur général de l'Administration pénitentiaire et les directeurs d'établissements se servent de ses rapports, l'Inspecteur en Chef des Prisons apparaît comme un instrument de la modernisation des prisons de l'Angleterre et du Pays de Galles, notamment en ce qui concerne leur état immobilier, à propos duquel l'Inspecteur en Chef met souvent en garde l'Administration pénitentiaire en soulignant qu'un tel état peut être la source d'incidents graves.

## **b - L'Ombudsman des Prisons**

Créée en 1994, cette institution est directement issue d'une proposition du rapport du Juge WOOLF<sup>579</sup>, lequel avait souligné qu'« il doit incontestablement y avoir une personne ou un organisme indépendant chargé d'examiner les griefs...Un système dépourvu d'élément indépendant n'est pas conforme aux normes de la justice ». Aussi préconisait-il l'instauration d'un « arbitre des plaintes », afin d'enquêter sur les requêtes des prisonniers. Le consensus a été rapidement obtenu sur la nécessité d'un tel organe.

Recruté et nommé, pour une durée de cinq ans renouvelable, par le ministre de l'Intérieur, l'Ombudsman des Prisons n'en a pas moins un statut lui garantissant une indépendance que devrait encore renforcer un projet de loi actuellement en préparation<sup>580</sup>. Pour l'exécution de sa mission, il dispose d'un budget propre, même s'il est inclus dans celui du ministère de l'Intérieur, ainsi que d'une équipe de dix-huit collaborateurs composés de fonctionnaires de l'Etat, de juristes, et notamment d'un avocat, d'un ancien membre d'un Comité de Visiteurs, et d'un ancien collaborateur de l'Ombudsman des collectivités locales.

### **1) Compétence de l'Ombudsman des Prisons**

En tant que « médiateur » chargé des conflits des détenus avec l'Administration pénitentiaire, il a pour compétence l'examen de toutes les plaintes individuelles émanant de détenus relativement à des décisions qui les concernent, à moins qu'il ne s'agisse d'une question médicale<sup>581</sup> ou qu'une instance judiciaire n'ait déjà été engagée. Mais une telle compétence lui donne forcément, et logiquement,

---

<sup>577</sup> A. COYLE, « Quis custodiet ipsos custodes ? Qui surveille les surveillants ? La supervision des prisons en Angleterre et au Pays de Galles », art. préc., p. 111.

<sup>578</sup> Son action a, notamment, permis de ramener à un niveau convenable les prisons pour mineurs qui étaient dans un grand état de délabrement, certaines prisons pour femmes dans lesquelles 85 % des surveillants étaient des hommes, ainsi qu'une très grande prison de Londres dont l'Inspecteur en Chef des Prisons avait, à raison de son état déplorable, refusé d'effectuer le contrôle dans un premier temps.

<sup>579</sup> Report of an Inquiry into Prison Disturbances, April 1990. (Rapport d'enquête sur les émeutes en prison d'avril 1990).

<sup>580</sup> Deux personnes ont été nommées depuis la création de l'institution. La première était un amiral. La seconde exerçait antérieurement les fonctions de président de l'une des trois grandes O.N.G. s'occupant des questions relatives aux détenus.

<sup>581</sup> Un projet de loi tend à lui donner compétence pour les litiges concernant les condamnés en milieu ouvert.

un droit de regard sur l'environnement du détenu, dès lors que le litige évoqué met en cause cet environnement.

En pratique, l'Ombudsman reçoit, chaque année, deux mille requêtes<sup>582</sup>, dont cinq cents donnent lieu à un traitement par ses services, tandis que pour un certain nombre d'entre elles, il sollicite un règlement au niveau local<sup>583</sup>.

## **2) Pouvoirs de l'Ombudsman des Prisons**

**Visites.** La loi ne régit pas précisément le contenu de ces pouvoirs, ce qu'un projet de loi devrait faire prochainement<sup>584</sup>. L'Ombudsman des Prisons a le pouvoir de se rendre dans n'importe quel établissement pénitentiaire, d'entendre seul tout détenu ou tout surveillant, de recevoir de la part de ceux-ci des correspondances, écrites ou téléphoniques, couvertes par le secret, et d'obtenir communication de toute documentation administrative, y compris de celle qui concerne la sécurité, sans que l'Administration ne puisse lui opposer un quelconque secret. Certes, il n'a pas le pouvoir de faire comparaître devant lui une personne coercitivement, mais cette question ne se pose pas concrètement<sup>585</sup>.

En cas de découverte d'un dysfonctionnement de l'Administration ou de l'existence d'une norme déficiente, l'Ombudsman n'a d'autre issue que d'émettre des « recommandations » dont le rejet peut être discuté devant un tribunal<sup>586</sup>, sans disposer d'un pouvoir d'injonction à l'encontre de l'Administration. En dépit de cette restriction, on lui reconnaît un pouvoir d'influence considérable.

**Médiation.** L'Ombudsman des Prisons ne peut intervenir qu'après qu'un recours a été exercé auprès de l'Administration. Lorsqu'il argue d'un litige avec l'Administration relatif à sa situation personnelle, le détenu doit d'abord le porter devant le directeur qui a l'obligation de lui répondre dans un délai d'une semaine. En cas d'échec, il a le droit de saisir le directeur général de l'Administration pénitentiaire, lequel dispose d'un délai de six semaines pour lui apporter une réponse, le silence équivalant à un refus qui l'autorise alors à déposer une requête auprès de

---

<sup>582</sup> Sur ces 2 000 requêtes, un quart a trait aux questions disciplinaires (sanctions injustes ou disproportionnées). Ensuite, dans l'ordre d'importance, viennent les litiges relatifs aux dommages matériels consécutifs à des transferts de prison à prison et les affectations dans une prison (notamment à cause des éloignements familiaux). D'autres plaintes sont relatives à la violation de droits de l'homme, prévus notamment par la Convention européenne (qui n'est pas d'application directe au Royaume Uni), mais rarement à des violences d'agents pénitentiaires contre les détenus (Il est vrai que, pour reprendre le propos de l'actuel Ombudsman, le détenu s'adressera plutôt, dans un tel cas, à son avocat qui saisira directement les juridictions répressives).

<sup>583</sup> 50 000 à 60 000 plaintes sont, au total, déposées chaque année, dont 5 000 arrivent à l'Administration centrale, et 2 000 à l'Ombudsman.

<sup>584</sup> Même si son statut d'indépendance ou l'étendue de ses pouvoirs ne posent, selon l'actuel Ombudsman, aucun problème, une nouvelle loi est souhaitée pour pérenniser la conception que l'on a aujourd'hui de cette fonction et de sa nécessaire indépendance.

<sup>585</sup> Néanmoins, le projet de loi en préparation devrait prévoir expressément ce pouvoir.

<sup>586</sup> Selon la pratique actuelle, 95% de ces recommandations sont acceptées par l'Administration, le directeur général ayant pris l'engagement de les suivre sauf circonstances exceptionnelles.

l'Ombudsman<sup>587</sup>. Ce dernier a le pouvoir de se saisir d'office de toute requête laissée sans réponse au terme de ce délai.

Après l'enquête relative à un litige, l'Ombudsman des Prisons en fait connaître les résultats à l'Administration, avant de les communiquer au prisonnier requérant. Il doit, chaque année, établir un **rapport rendu public**.

Aux dires mêmes de l'actuel titulaire du poste, ce système présente cependant l'inconvénient de la lenteur dans la réponse apportée au détenu, ce qui le rend peu opératoire pour les condamnés à des courtes peines ou les prévenus<sup>588</sup>. De fait, ses services enregistrent un nombre nettement plus important de plaintes de condamnés à de longues peines. En outre, le caractère écrit de la procédure peut décourager un grand nombre de détenus, notamment les jeunes, à raison de leur inculture.

Dans l'exercice de sa mission, l'Ombudsman des Prisons peut rencontrer le ministre de l'Intérieur, le ministre délégué aux prisons, ainsi que le directeur général de l'Administration pénitentiaire, auxquels il a la faculté de présenter toutes suggestions qu'il estime utiles à la solution d'un litige.

**Relations avec l'Inspecteur en Chef des Prisons.** Bien qu'ils ne soient pas prévus formellement<sup>589</sup>, des liens ont été aménagés entre l'Ombudsman des Prisons et l'Inspecteur en Chef des Prisons, liens dont le caractère indispensable a été révélé par la pratique.

### **c – Les Comités de Visiteurs**

Après que les magistrats eurent été dépossédés de leurs pouvoirs sur les prisons en 1877, un « comité de magistrats » avait été créé auprès de chaque prison pour en effectuer des visites régulières. Ancêtre de ce comité, un « Comité de Visiteurs » est aujourd'hui installé auprès de chaque établissement pénitentiaire.

La composition des Comités de Visiteurs, comprenant de douze à vingt personnes, doit être représentative de la population selon les critères de sexe, d'âge, d'origine ethnique, de profession...<sup>590</sup>. Leurs membres sont nommés, à titre individuel pour une durée de trois ans renouvelable, par le ministre de l'Intérieur<sup>591</sup>, sur proposition de chaque Comité de Visiteurs qui assure son propre recrutement

---

<sup>587</sup> En pratique, ce délai est de l'ordre de six mois, ce que l'Ombudsman a déploré à plusieurs reprises publiquement. Mais il a précisé ne pas pouvoir, par manque d'effectifs, se saisir d'office de ces plaintes, outre le fait que sa politique vise plutôt à faire en sorte que l'Administration corrige elle-même ses erreurs.

<sup>588</sup> Qui seront libérés lorsqu'interviendra le règlement du litige qu'ils avaient soumis à l'Ombudsman.

<sup>589</sup> Ils devraient l'être dans le prochain projet de loi.

<sup>590</sup> Ainsi le Comité de Visiteurs de la prison de Brixton comprend un membre du clergé, un membre d'une œuvre caritative, un avocat, un syndicaliste, un maître de conférences, un conseiller en gestion, et plusieurs autres particuliers représentatifs de la population (cité par A. COYLE, in , « Quis custodiet ipsos custodes ? Qui surveille les surveillants ? La supervision des prisons en Angleterre et au Pays de Galles », art. préc.). Au total, en Angleterre, 1 700 personnes font partie de ces divers comités.

<sup>591</sup> L'Administration pénitentiaire dispose, en Angleterre, d'un secrétariat de quatorze personnes pour pouvoir faire au ministre les propositions de candidats à nommer et assurer la formation de tous les membres des comités de visiteurs. Elle essaie, notamment, d'inciter les différents comités à une politique de recrutement, notamment en faveur de plus jeunes candidats.

selon les voies qu'il choisit, y compris par le biais d'une publicité<sup>592</sup>. Après avoir reçu une formation, ils exercent leurs fonctions bénévolement, en étant seulement remboursés de leurs frais. Antérieurement régis par le Règlement des Prisons de 1964, ils le sont aujourd'hui par le « Prison Act » de 1992, dont sont extraites les « Prison Rules », sorte de règlement des prisons. Les moyens budgétaires de leur action sont fournis par l'Administration pénitentiaire.

### **1) Compétence des Comités de Visiteurs**

Les Comités de Visiteurs ont principalement pour mission de s'assurer de l'état des établissements pénitentiaires et de leur administration, sans interférer dans leur organisation, ainsi que du traitement des détenus, lesquels ont le droit de leur adresser une demande ou réclamation, oralement ou par écrit.

Jaloux de leur indépendance par rapport au ministre de l'Intérieur et à l'Administration pénitentiaire, les Comités de Visiteurs se définissent généralement comme « les yeux et les oreilles du public ». Ils constituent une sorte de lien entre les prisons et l'extérieur, une « porte ouverte sur l'extérieur »<sup>593</sup>.

### **2) Pouvoirs des Comités de Visiteurs**

**Visites.** Le Comité de Visiteurs de chaque établissement a le pouvoir d'en visiter, à tout moment, n'importe quelle partie sans exception<sup>594</sup> et de s'entretenir, hors la présence d'un représentant de l'Administration, avec tout détenu ou membre du personnel. Il dispose encore du pouvoir d'autoriser la prolongation de la mise à l'isolement d'un détenu au-delà de trois jours, le directeur pouvant former recours auprès de son Administration centrale en cas de refus<sup>595</sup>. En revanche, à la suite d'une réforme intervenue en 1992, les Comités de Visiteurs ont perdu leurs autres pouvoirs disciplinaires, qui avaient d'ailleurs entamé leur impartialité aux yeux des prisonniers<sup>596</sup>.

En pratique, les membres du Comité de Visiteurs d'un établissement pénitentiaire visitent régulièrement celui-ci. Au cas d'incident, un membre du Comité est appelé comme témoin<sup>597</sup>. Pour faciliter leur tâche, les comités divisent généralement les grands établissements en divers secteurs qu'ils se répartissent entre eux pour en assurer la visite aux moments qui leur conviennent. Tout Comité

---

<sup>592</sup> A cette fin, chaque Comité de Visiteurs instaure une sous-commission du recrutement de trois membres chargés d'entendre et de sélectionner les candidats que le Comité proposera ensuite à la nomination du ministre.

<sup>593</sup> Selon le propos de membres d'un Comité de Visiteurs d'une prison de Londres rencontrés lors d'une visite dans cette ville le 11 janvier 2000.

<sup>594</sup> L'Administration leur remet, à cette fin, les clés de l'établissement pour qu'ils puissent y progresser librement. Les membres du Comité de Visiteurs d'une prison de Londres (visé dans la note précédente) ont souligné l'attitude coopérante de l'Administration.

<sup>595</sup> Le directeur d'un établissement dispose du pouvoir propre de décider d'une mise à l'isolement d'un détenu pour une durée maximale de trois jours. Cette mesure peut être fondée sur des motifs disciplinaires (violences contre un agent pénitentiaire ou toute autre infraction...), ou de sécurité du détenu ou encore d'ordre dans la prison. Il faut d'ailleurs remarquer que, par son pouvoir disciplinaire, le directeur d'une prison peut accroître de 48 jours la détention d'un prisonnier.

<sup>596</sup> Sur ce point : V. Cour EDH, 28 juin 1984, Campbell et Fell c. Royaume Uni, préc.

<sup>597</sup> Pour assurer cette mission, les Comités de visiteurs ont instauré un tour d'astreinte à domicile entre leurs membres.

de Visiteurs tient un réunion mensuelle, au cours de laquelle ses membres échangent leurs informations, réunion à la dernière partie de laquelle assiste le directeur de la prison qui lui présente un rapport.

**Médiation.** Les Comités de Visiteurs ont un pouvoir de médiation entre la direction de l'établissement et les détenus ou les membres du personnel<sup>598</sup>, lesquels peuvent leur soumettre les litiges directement (par lettre ou lors d'un entretien) ou par le canal d'un avocat. Au cas d'échec de cette médiation, les détenus conservent intact leur droit de saisir l'Administration, puis l'Ombudsman. Il n'existe, en effet, aucun conflit de compétence entre ce dernier et le Comité de Visiteurs. La saisine de ceux-ci ne constitue finalement, pour le détenu, qu'une voie supplémentaire de recours qu'il emprunte, de manière pragmatique, lorsqu'il a le sentiment qu'une médiation locale peut apporter une solution à son problème.

Les Comités de Visiteurs peuvent « attirer l'attention du directeur ou du directeur régional sur toute question » et saisir le ministre de l'Intérieur, directement ou après une vaine démarche auprès du directeur régional, de « toute question qu'ils jugeront utile de lui signaler ». Mais ils ne peuvent donner ordre à l'Administration, ni lui faire injonction.

**Rapport.** Chaque comité établit un **rapport annuel** qu'il adresse au ministre de l'Intérieur sur les conditions de détention, l'état des installations et l'administration des établissements, rapport auquel le directeur général de l'Administration pénitentiaire doit, à la demande du ministre, répondre. Non obligatoire, la publication du rapport est généralement encouragée parce qu'elle répond à la finalité de l'existence des Comités : informer le public sur l'état des prisons. Quoi qu'il en soit, chaque Comité de Visiteurs a aussi, dans cette perspective, la faculté de recourir aux médias à propos de toute question touchant à la prison<sup>599</sup>.

Bien qu'il ne comporte aucun pouvoir de décision, le statut des Comités de Visiteurs peut cependant leur permettre d'exercer une influence certaine, voire une « magistrature d'influence » sur la population et, consécutivement, constituer un élément du contrôle des prisons. Cependant, un auteur a pu noter que cette sorte de magistrature est variable selon les endroits, parfois réduite au point que dans certaines prisons, ils peuvent être vécus par les prisonniers comme le prolongement de la direction<sup>600</sup>. Des critiques se sont fait jour sur la fragilité de leur statut<sup>601</sup> et leur absence de pouvoir qui pourraient entamer leur crédibilité. Elles n'épargnent aucun système de contrôle, en Europe comme en Amérique du Nord.

## B – Le contrôle dans les pays nord-américains

---

<sup>598</sup> Les Comités de visiteurs sont saisis, notamment, des conditions de travail. Ils le sont quelquefois par les syndicats de surveillants.

<sup>599</sup> Il nous a été signalé que le président d'un Comité de Visiteurs avait, de ce point de vue, un rôle important.

<sup>600</sup> A. COYLE, , « Quis custodiet ipsos custodes ? Qui surveille les surveillants ? La supervision des prisons en Angleterre et au Pays de Galles », art. préc., p. 113.

<sup>601</sup> D'autant qu'un projet du ministère de l'Intérieur tendrait à lui permettre de suspendre leurs membres et de ratifier la nomination de leurs présidents et vice-présidents.



Comme toutes les démocraties, les deux grands Etats de l'Amérique du Nord ont rencontré des problèmes similaires, voire plus gravement exprimés, que ceux de l'Europe. Mais du fait de leur fédéralisme, ils connaissent généralement un double niveau de contrôle, dans les prisons ressortissant à la compétence de l'Etat fédéral et dans celles qui relèvent des Etats membres, aux Etats-Unis comme au Canada.

## **1 – L'exemple des Etats-Unis**

Les Etats Unis semblent disposer d'un système de contrôle qui, comme en Europe, est divisé entre une inspection et un contrôle.

### **a – L'inspection**

Les Etats Unis ont des établissements fédéraux (92) placés sous l'autorité du « Federal Bureau of Prisons », l'une des directions du Ministère de la Justice, auxquels s'ajoutent des établissements privés<sup>602</sup>, des prisons gérées par les Etats<sup>603</sup> et des « prisons locales »<sup>604</sup>.

L'inspection de tous ces établissements relève du « Federal Bureau of Prisons » pour ceux qui relèvent de l'Etat fédéral et des « Department of Corrections » dans les Etats, lesquels ont leurs propres règles de contrôle.

Dans les établissements fédéraux, plusieurs services du « Federal Bureau of Prisons » peuvent conduire des inspections soit dans le cadre d'un programme d'audit (tous les trois ans), soit sur telle question particulière. Ainsi une section de la « Discrimination Complaints and Ethics Branch » a pour mission de veiller à la mise en œuvre des règles destinées à prévenir tout acte discriminatoire de la part du personnel pénitentiaire et de recevoir les plaintes en ce domaine qui, avant d'être formellement déposées, doivent faire l'objet d'une tentative de conciliation. De même, le Bureau des Affaires Internes (« Office of Internal Affairs ») a compétence pour effectuer certaines inspections relatives à des manquements professionnels ou à des infractions pénales portés à sa connaissance par les directeurs d'établissements et les directions régionales de l'Administration pénitentiaire fédérale<sup>605</sup>, en disposant de pouvoirs très étendus, notamment celui d'opérer des auditions de personnes ou le recueil de preuves. A l'issue d'une telle inspection, ce service prend une décision de classement ou bien de poursuites, pénale ou disciplinaire. Un autre service du « Federal Bureau of Prisons », la « Discipline Hearing Section » s'est vu attribuer compétence pour toute question concernant les règles disciplinaires applicables aux détenus.

### **b – Le contrôle**

Aux Etats-Unis, le juge n'a pas de pouvoir sur l'exécution de la peine d'emprisonnement. Mais pour tous les établissements, au niveau fédéral et dans les Etats, il existe un contrôle plus ou moins effectif, auquel le Congrès peut d'ailleurs

---

<sup>602</sup> Pour une population, à la fin de l'année 1998, de 123 041 personnes.

<sup>603</sup> Pour une population, à la fin de l'année 1998, de 1 178 978 personnes.

<sup>604</sup> Pour une population, à la fin de l'année 1998, de 592 462 personnes.

<sup>605</sup> Ces directions peuvent effectuer des inspections, spontanément pour certains de ces incidents, après accord de l'Office pour d'autres. Il existe six directions régionales sur l'ensemble du territoire des Etats Unis.

prendre une part déterminante par le biais de ses puissantes commissions d'enquête.

**Dans les Etats**, les législateurs peuvent intervenir pour vérifier le fonctionnement des établissements pénitentiaires. Ainsi ils ont parfois instauré un contrôle indirect par l'intermédiaire d'un Ombudsman chargé de recueillir les réclamations des détenus, de les instruire et, au cas de bien fondé de la réclamation, de faire des recommandations à la direction de l'établissement concerné<sup>606</sup>. Cet Ombudsman est, selon les Etats, désigné par le pouvoir législatif local, ce qui lui donne une grande indépendance par rapport à l'Administration pénitentiaire, ou bien par le pouvoir exécutif ou l'autorité judiciaire. Dans la pratique quotidienne, on critique l'insuffisance de ses pouvoirs, qui ne lui permet pas un véritable contrôle de la situation des personnes détenues.

Des contrôles informels résultent du rôle des associations locales, nationales ou internationales qui, particulièrement actives pour les conditions de détention et les droits des prisonniers, peuvent alerter l'opinion publique en recourant aux médias ou au Parlement. Ainsi de l'organisation « Human Right Watch » qui, à l'origine de nombreux rapports sur les conditions de détention des prisonniers aux Etats Unis<sup>607</sup>, a expliqué l'émergence du rôle de ces associations par l'absence d'indépendance des organes officiellement chargés du contrôle des prisons. D'autres associations, telles que « Campaign to Abolish Control Unit Prisons » ou « The Pelican Bay Information Project », ont entamé des campagnes de protestation sur les conditions de détention dans les prisons de haute sécurité (« Control Unit »).

Enfin, une forme éloignée du contrôle provient des plaintes et requêtes que les détenus de tous les établissements pénitentiaires, fédéraux ou d'Etats, peuvent déposer par les voies administrative ou judiciaire.

**Dans les établissements fédéraux**, en l'absence d'un Ombudsman national, tout détenu peut, dans le délai de vingt jours à compter des faits générateurs de son préjudice, saisir d'une plainte (« administrative remedy ») la direction de la prison qui dispose aussi d'un délai de vingt jours pour répondre. Dans les vingt jours à compter d'une décision défavorable, le détenu a la faculté de former appel devant la direction régionale, tenue de répondre dans les trente jours, dont il peut contester la décision auprès du Bureau des Prisons, lequel doit statuer dans un délai de quarante jours. Après exercice de ces recours, le détenu ne peut, en cas d'échec, qu'user de la voie judiciaire.

Dans tous les établissements, fédéraux ou des Etats, les détenus peuvent engager une instance civile devant une juridiction fédérale pour dénoncer l'inconstitutionnalité de la mesure d'emprisonnement qui les frappe (« habeas corpus »), dénoncer la violation de leurs droits civiques par les autorités, (« civil rights action ») ou contraindre celles-ci à exécuter un acte (« writ of mandamus »). Seuls les détenus des établissements pénitentiaires fédéraux ont le droit de

---

<sup>606</sup> Plusieurs programmes (« Correctional Ombudsman Programs ») ont ainsi été mis en place dans une partie des Etats, parfois en ce qui concerne les seuls mineurs détenus, ce qui est le cas à Washington D.C.

<sup>607</sup> En dénonçant notamment, en 1996, les abus sexuels dont sont victimes les femmes incarcérées aux Etats Unis, à partir d'une étude effectuée dans onze prisons de cinq Etats différents.

contester la constitutionnalité de la peine qui leur a été infligée (« vacate sentence »). Toutes ces requêtes présentent l'inconvénient, parce qu'elles empruntent la voie civile, de ne pas permettre l'octroi de l'aide juridictionnelle aux personnes financièrement démunies<sup>608</sup>.

Quant à la dénonciation d'une violation des droits civiques du détenu par une autorité, instaurée sur le fondement du quatorzième amendement à la Constitution des Etats-Unis, elle a conduit la Cour suprême à rappeler que les détenus continuent, dans certaines limites, d'être titulaires de certains droits civiques, tels ceux qui découlent de la liberté religieuse, de la liberté d'expression, de la liberté d'association, du droit au procès équitable, du droit à la protection contre toute discrimination raciale et contre les peines cruelles<sup>609</sup>.

Ces recours devant une juridiction fédérale ont cependant été restreints afin d'éviter l'engorgement des juridictions fédérales. Ainsi une loi de 1980 (« The Civil Rights of Institutionalized Persons Act ») a obligé les détenus à épuiser, préalablement à la saisine des juridictions fédérales, le droit d'action qui leur est offert devant les juridictions des Etats. Une autre loi de 1996 (The Prison Litigation Reform Act) a encore limité la faculté d'action devant les juridictions fédérales. Il est vrai que dans le même temps, la loi de 1980 a donné à la Division des Droits Civiques (« Civil Rights Division ») du ministère fédéral de la Justice le pouvoir d'intervenir dans une instance en cours concernant cette matière<sup>610</sup>, mais surtout d'exercer des actions judiciaires à l'encontre des Etats ou des autorités locales qui violeraient les droits civiques des détenus, afin de les contraindre à se conformer à leurs obligations<sup>611</sup>.

Quant au « writ of mandamus », action par laquelle tout détenu peut demander à obtenir, à l'encontre de l'Administration, un ordre d'exécuter un acte en sa faveur, il apparaît peu exercé, d'autant qu'un tel procès peut parfois se prolonger pendant plusieurs années<sup>612</sup>.

## 2 – L'exemple du Canada

---

<sup>608</sup> Exceptionnellement, les juridictions fédérales peuvent désigner un avocat d'office lorsque les faits dénoncés leur paraissent établis et la procédure trop complexe pour être laissée à la charge d'un détenu.

<sup>609</sup> Selon les statistiques publiées par le ministère de la Justice des Etats Unis, ces actions portent principalement sur les problèmes d'insécurité physique en prison (21 %), sur les questions liées à la qualité des soins dispensés en prison (17 %), sur l'absence de procès équitable (13 %), sur la liberté religieuse (4 %) et sur les violences commises par des agents pénitentiaires (3 %).

<sup>610</sup> Cette intervention, au sens procédural du terme, doit se produire, pour être recevable, dans les trois mois de l'ouverture du procès et être précédée, quinze jours avant, d'une notification au gouverneur et à l'attorney général de l'Etat concerné.

<sup>611</sup> Une sorte de procédure de conciliation a été aménagée préalablement à cette action. L'Attorney général des Etats Unis peut adresser aux autorités de l'Etat un rapport mentionnant le constat de la violation des droits civiques et la solution possible. L'action ne peut alors, selon la loi, être engagée avant l'écoulement d'un délai de 49 jours (qui en pratique se prolonge plusieurs années...). En 1997, le ministère fédéral de la justice avait obtenu 61 décisions judiciaires imposant aux Etats ou aux autorités locales de mettre en œuvre les mesures de nature à remédier aux violations constatées dans 108 établissements. En cas de non exécution de la décision judiciaire, le ministère fédéral peut saisir à nouveau la juridiction compétente.

<sup>612</sup> Ainsi, l'action engagée en 1974 par 1 281 détenus à la suite des événements de la prison d'Attica dans l'Etat de New-York en septembre 1971 (à l'issue desquels 11 gardiens et 32 détenus avaient trouvé la mort), n'a abouti, par une transaction entre les détenus et l'Etat concerné, que le 3 janvier 2000.

Pour l'exécution des peines d'emprisonnement prononcées, le Canada dispose de deux catégories d'établissements pénitentiaires, selon que les infractions commises sont de la compétence de l'Etat fédéral ou de celle des Provinces<sup>613</sup> : des « pénitenciers » dans le premier cas ou des « prisons provinciales » dans le second. Faut de l'information sur les « prisons provinciales », nous avons dû en rester à l'examen du contrôle exécuté au niveau fédéral.

La loi de 1992 *sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*<sup>614</sup> confie à un « enquêteur correctionnel du Canada » le contrôle des « pénitenciers » fédéraux que comprend le « système correctionnel » du Canada. Mais elle confère aussi quelque pouvoir sur ce point aux sénateurs, aux députés de la Chambre des communes et aux juges des tribunaux canadiens qui ont le pouvoir d'accès, « dans les limites raisonnables fixées par le règlement destinées à assurer la sécurité », à tous les secteurs des pénitenciers, et de visite à tout détenu qui y consent (L. 1992, art. 72). Parallèlement, des Comités consultatifs de citoyens paraissent constituer un contrôle informel des établissements pénitentiaires, qui vient compléter celui que met en œuvre l'enquêteur correctionnel.

### **a - L'enquêteur correctionnel du Canada.**

Nommé par le Gouverneur en conseil pour un mandat de cinq ans renouvelable, l'enquêteur correctionnel est inamovible, sous réserve de révocation ou de suspension motivées par cette autorité. Assisté du personnel nécessaire à l'exercice de ses fonctions, il peut, occasionnellement, solliciter les services d'experts ou de spécialistes.

L'exercice de ses fonctions par l'enquêteur est conforté par trois dispositions légales. En premier lieu, l'enquêteur bénéficie, comme ses agents, d'une immunité pénale et civile pour les actes accomplis, les rapports établis ou les paroles prononcées dans l'exercice de ses fonctions. En second lieu, une infraction d'obstacle aux fonctions de l'enquêteur correctionnel a été créée qui réprime toute entrave apportée à son action. Enfin, un tribunal ne peut contester ou annuler un rapport de l'enquêteur correctionnel, à moins d'incompétence de celui-ci.

#### **1) Compétence de l'enquêteur correctionnel du Canada**

L'enquêteur correctionnel du Canada a compétence pour examiner les problèmes nés de « décisions, recommandations, actes ou omissions » qui, émanant du Commissaire du Service correctionnel (équivalent du directeur de l'Administration pénitentiaire) ou des agents placés sous son autorité, affectent les détenus individuellement ou en groupe<sup>615</sup>, à l'exclusion des questions ressortissant à la seule compétence des commissions nationale et provinciale de libération conditionnelle ou des problèmes liés à l'incarcération dans une prison provinciale.

Entre également dans sa compétence la réception de toute plainte qui lui est adressée par un détenu. Afin de permettre l'exercice du droit, pour toute personne

---

<sup>613</sup> Compétence fédérale si la peine d'emprisonnement comminée est supérieure à deux ans.

<sup>614</sup> Loi LC 1992, c. 20.

<sup>615</sup> Le contrôle concerne aussi les problèmes rencontrés par les délinquants libérés au titre de la libération conditionnelle, de la liberté surveillée, d'une permission de sortir.

privée de liberté, de déposer une plainte, la loi a affirmé la confidentialité de toute correspondance échangée entre le détenu et l'enquêteur correctionnel, « par dérogation à toute disposition législative ou réglementaire ».

Aux termes de la loi, l'enquêteur correctionnel met en œuvre un programme d'information des délinquants sur son rôle, son indépendance et les circonstances susceptibles de déclencher une enquête.

## **2) Pouvoirs de l'enquêteur correctionnel du Canada**

**Visite et investigation.** Dans l'exercice de ses fonctions, l'enquêteur correctionnel a le pouvoir de visiter, à tout moment, les pénitenciers fédéraux et d'y effectuer les enquêtes ou inspections qu'il estime nécessaires. Il dispose du pouvoir de déclencher une enquête, d'office ou bien à la demande du ministre de l'Intérieur (Solliciteur général du Canada) ou encore sur plainte présentée par un délinquant ou par un tiers en son nom<sup>616</sup>, et d'y mettre fin à tout moment. Dans le cadre d'une enquête, il peut décider de toute mesure d'investigation utile, notamment entendre une personne, lui demander des renseignements, se faire remettre des documents ou des objets intéressant l'enquête, et interroger sous serment le plaignant ou tout témoin qui peuvent être assistés d'un avocat<sup>617</sup>. Au cas de refus d'ordonner une enquête ou de décision d'y mettre fin avant son terme, il en informe le plaignant ou le ministre qui l'a saisi, à l'instar de l'hypothèse d'une plainte non fondée.

**Rapports.** La révélation d'un dysfonctionnement entraîne la rédaction d'un **rapport notifié au Commissaire** (directeur de l'administration pénitentiaire). L'enquêteur correctionnel y inclut son « opinion motivée » lorsque la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission en cause résultent d'un excès de pouvoir (fins irrégulières, motifs non pertinents ou absence de motifs) ou qu'ils sont « contraires à une loi ou une ligne de conduite établie », ou bien « déraisonnables » ou « arbitraires en eux-mêmes », ou enfin induits par une loi, une pratique ou une ligne de conduite déraisonnables ou arbitraires. L'enquêteur doit aussi joindre à ce rapport les recommandations qui lui paraissent utiles, notamment la motivation, le réexamen, l'annulation ou la modification de la mesure critiquée (décision, recommandation, acte ou omission), ou bien la réforme de la loi, de la pratique ou de la ligne de conduite qui l'ont fondée. L'inaction totale ou partielle du directeur de l'Administration pénitentiaire offre à l'enquêteur la faculté de donner au ministre de l'Intérieur avis des résultats de son enquête.

Outre ces rapports consécutifs à une enquête ou inspection, l'enquêteur correctionnel adresse tous les ans un **rapport au ministre de l'Intérieur**, qui est tenu de le déposer devant chaque chambre du Parlement. Il peut, à tout moment, établir un **rapport spécial** sur toute question de sa compétence dont l'urgence interdit d'en différer le compte rendu à l'échéance annuelle.

### **b - Les Comités consultatifs de citoyens (C.C.C.)**

---

<sup>616</sup> Lorsque l'enquête a été déclenchée par une plainte, l'enquêteur correctionnel en notifie les résultats au plaignant.

<sup>617</sup> Il a la faculté, par une décision dont il donne les motifs dans son rapport, de décider de la publicité d'une audition.

Au Canada, les autorités encouragent la collaboration entre le Service correctionnel et certains citoyens bénévoles auxquels elles permettent de « jouer un rôle actif et, ainsi, de rendre service à la collectivité et aux délinquants en favorisant la réinsertion de ces derniers », soit individuellement, soit au sein d'une association ou de groupes structurés tels que les Comités consultatifs de citoyens créés en 1965. La présence de ces comités s'inscrit dans une politique pour laquelle « un régime pénitentiaire ne peut être efficace que s'il peut compter sur la compréhension et la participation du public. Les prisons appartiennent à la population et, par conséquent, ceux qui les financent ont tout intérêt à ce que l'ordre y règne et qu'elles servent les objectifs pour lesquels elles ont été conçues »<sup>618</sup>.

Partant de l'idée communément acceptée qu'« il est essentiel de faire participer autant que possible la collectivité aux programmes pénitentiaires (afin que) les détenus ne perdent pas le contact avec la société où ils retourneront presque tous un jour »<sup>619</sup>, ces comités composés de bénévoles « jouent un rôle fondamental par rapport aux objectifs d'intégrité et de transparence que s'est donné le Service correctionnel du Canada », parce qu'ils apparaissent comme « le reflet des opinions des citoyens ». C'est pourquoi, souligne son « Commissaire », « le Service correctionnel du Canada s'est engagé à recruter des bénévoles issus de tous les groupes culturels et de toutes couches socio-économiques et à favoriser leur travail ».

### **1) Organisation des C.C.C.**

Le Service Correctionnel du Canada a rendu obligatoire l'existence de « Comités consultatifs des citoyens » dans chaque pénitencier fédéral<sup>620</sup>, afin de permettre la consultation des citoyens au cours de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et programmes relatifs aux détenus.

Les comités locaux, composés d'au moins cinq personnes, sont créés et fonctionnent à la diligence du directeur de chaque pénitencier. Dirigés par un président qu'ils élisent, les membres des comités sont nommés pour une durée d'au moins deux ans par le directeur de l'établissement pénitentiaire, avec l'accord du directeur régional. Ils doivent être représentatifs de la population locale, aux points de vue social, culturel, ethnique, religieux, démographique et professionnel.

Les « C.C.C. » tiennent normalement leur réunion dans l'établissement pénitentiaire auprès duquel ils ont été créés, l'Administration pénitentiaire mettant du personnel à leur disposition pour les assister s'ils le demandent. Ces Comités locaux font partie d'un Comité consultatif de citoyens régional établi dans chacune des cinq régions de l'Administration pénitentiaire, dont le président développe avec la

---

<sup>618</sup> Rapport à la Chambre du Sous-comité sur le régime des institutions pénitentiaires au Canada, (dit Rapport MacGuigan, 1977, p. 19).

<sup>619</sup> Rapport du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général sur la détermination de la peine, août 1988.

<sup>620</sup> Et dans chaque bureau de libération conditionnelle. Cette institutionnalisation résulte de la recommandation du rapport présenté au Parlement par le Sous-comité sur le régime des institutions pénitentiaires (V. *supra*, note n° 618), qui constatait que le Service correctionnel avait toujours fonctionné dans l'isolement, sans que le grand public soit informé de son activité.

direction régionale de cette Administration, une activité similaire, mutatis mutandis, à celle qui existe au niveau local.

Les comités régionaux sont, depuis 1979, fédérés dans un Comité national de direction des « C.C.C. ». Cette organisation administrative a pour objet d'assurer à tous les Comités une démarche cohérente et coordonnée. Réuni deux à trois fois par an, le Comité national présente au directeur de l'Administration pénitentiaire, après en avoir assuré la coordination, les recommandations des Comités.

## **2) Rôle des C.C.C**

A défaut de compétence puisqu'ils ne constituent pas une autorité publique, il leur est dévolu un quadruple rôle, pour l'accomplissement duquel le directeur de leur établissement pénitentiaire doit les rencontrer.

**Un rôle de conseiller** des agents du Service correctionnel pour contribuer à l'amélioration du fonctionnement des installations, à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes correctionnels, en formulant des recommandations en tant que de besoin.

**Un rôle d'observateur indépendant** de l'exécution des fonctions du Service Correctionnel, notamment pendant les périodes de troubles ou de crise, afin, notamment, d'évaluer la qualité des soins fournis aux détenus, la surveillance exercée et les programmes offerts, en tenant des réunions régulières avec les comités de détenus, avec les représentants syndicaux locaux, les employés et les gestionnaires du Service Correctionnel.

**Un rôle de contrôleur** des activités du Service pour s'assurer qu'elles sont conformes aux valeurs établies et au droit positif applicable, en visitant fréquemment les établissements pénitentiaires du Service Correctionnel

**Un rôle de vecteur d'information** en direction de la collectivité pour la tenir au courant des termes exacts d'un incident dont les membres du C.C.C. ont pu être les témoins ou d'une crise ou, plus généralement, de l'activité de l'Administration et aider les personnels pénitentiaires « à prendre conscience de leurs points faibles », en fournissant publiquement tous renseignements « sur les réalités de la vie carcérale ». Pour amener la collectivité à participer au processus correctionnel, les C.C.C. sont incités à « trouver des moyens d'améliorer la communication avec la population locale et à les mettre en œuvre », ainsi qu'à en rencontrer les membres pour recueillir leurs observations<sup>621</sup>.

Le rôle de ces Comités Consultatifs de Citoyens a encore été renforcé par la loi de 1992 qui impartit au Service correctionnel l'obligation de « faciliter la participation du public aux questions relatives à ses activités » (art. 4, § f). Dans cet esprit, le fonctionnement efficace des Comités apparaît « essentiel pour gérer le Service Correctionnel du Canada en faisant preuve de transparence et d'intégrité ». Aussi sont-ils incités à faire en sorte que leur impartialité soit reconnue par tous leurs interlocuteurs.

---

<sup>621</sup> Recommandation mentionnée à la note n° 620.



### Troisième partie

## PROPOSITIONS POUR UNE AMELIORATION DU CONTROLE EXTERIEUR DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

Le contrôle extérieur des prisons a pour objet de veiller à la bonne application du droit dans la société carcérale. L'état du droit qui régit celle-ci et le contrôle dont elle fait l'objet sont donc indissolublement liés.

Compte tenu des imperfections du droit de la prison qu'elle a constatées<sup>622</sup>, la Commission a estimé qu'elle ne pouvait proposer un contrôle extérieur sans envisager d'abord l'aménagement d'un cadre de référence précis, partant de l'idée que la prison est un lieu régi par le droit commun, dans lequel le détenu doit bénéficier d'un statut de citoyen seulement privé de sa liberté de mouvement<sup>623</sup>, et prenant en considération les recommandations internationales ainsi que les exigences d'un Etat de droit.

Dans un cadre juridique ainsi rénové, la Commission a considéré qu'il convenait d'instaurer un contrôle extérieur qui permette de vérifier les conditions de détention, notamment en ce qui concerne l'état des locaux, et l'application effective du statut du détenu, d'examiner les requêtes de celui-ci et d'assurer la transparence recherchée, sans pour autant supprimer les contrôles techniques spéciaux existants, qui doivent même être renforcés.

C'est dire qu'avant de proposer un dispositif de contrôle des prisons (II), doivent être examinées les conditions préalables à un contrôle efficace(I).

### I

#### Les préalables à un contrôle extérieur

Dans sa Résolution sur les conditions carcérales dans l'Union européenne, du 17 décembre 1998, le Parlement européen a demandé à tous les Etats membres de l'Union d'élaborer « une loi fondamentale sur les établissements pénitentiaires qui définisse un cadre réglementant à la fois le régime juridique..., le droit de réclamation ainsi que les obligations des détenus et prévoie un organe de contrôle indépendant auquel les détenus puissent s'adresser en cas de violation de leurs droits ».

---

<sup>622</sup> Les auditions de théoriciens comme de praticiens, les lectures de la doctrine comme de la presse, ainsi que les constats extérieurs convergent vers l'idée que les prisons souffrent d'une carence juridique, dans le contenu des normes comme dans leur application. V. *supra*, 1<sup>ère</sup> partie.

<sup>623</sup> Sous réserve des adaptations nécessaires à l'organisation de l'établissement et au respect d'une égalité minimale.

Par l'expression de cette demande faite aux Etats membres, le Parlement européen souligne le lien existant entre le droit applicable dans les prisons et le contrôle de celles-ci. Il ne saurait, en effet, y avoir de contrôle efficace des prisons sans normes de qualité, accessibles, précises et prévisibles<sup>624</sup>, constitutives d'un cadre de référence, dont la Commission a constaté la défaillance, et sans procédure de mise en œuvre. Par ailleurs, un tel contrôle implique la présence, au niveau de chaque établissement, d'un interlocuteur pleinement responsable.

En sorte que, dans la perspective d'un contrôle extérieur, il faut envisager tout à la fois la réforme du droit de la prison (§ 1), son application effective (§ 2) et une responsabilisation accrue des directeurs d'établissement (§ 3).

### **§ 1 - La réforme du droit de la prison**

« L'univers de la prison est le point de convergence de rancunes et de remords, de gens difficiles à manier et de règles difficiles à appliquer, d'exigences contradictoires et d'équilibres fragiles... »<sup>625</sup>. La prison exige donc un appareil normatif de qualité, susceptible d'assurer un ordre interne harmonieux et de rendre plus facile l'exécution de la mission pénitentiaire.

Il est essentiel qu'existent des règles indiquant précisément à tous ceux qui y vivent ou y travaillent leurs droits et leurs obligations. Or le droit de la prison présente des insuffisances auxquelles la Commission a considéré qu'il convenait de porter remède<sup>626</sup>.

C'est pourquoi elle propose de rétablir la hiérarchie des normes (A) et d'améliorer leur qualité (B).

#### **A – Rétablir la hiérarchie des normes**

La plupart des Etats disposent d'une « loi pénitentiaire » qui régit les prisons. Ainsi de l'Italie avec sa « grande loi pénitentiaire » du 26 juillet 1975, de l'Espagne avec sa « Loi organique générale pénitentiaire » du 26 septembre 1979, de l'Allemagne avec sa « loi pénitentiaire » du 16 mars 1976, des Pays Bas avec leur loi régissant l'administration pénitentiaire du 1<sup>er</sup> janvier 1998 ou du Canada avec sa loi fédérale « L C 1992 c 20 » relative au système correctionnel.

En France, le droit de la prison nécessite une restauration du domaine de la loi et le réaménagement de son contenu<sup>627</sup>.

#### **1 – Les raisons d'une « loi pénitentiaire »**

---

<sup>624</sup> V. notamment : Cour EDH, 9 oct. 1979, Airey c. Irlande, préc. ; -- 13 mai 1980, Artico c. Italie, préc.

<sup>625</sup> S. I. KOUTSOUBINAS, « Aspects constitutionnels du travail des détenus en Grèce », in « La condition juridique du détenu », op. cit., p. 245.

<sup>626</sup> V. *supra*, 1<sup>ère</sup> partie, I, § 3.

<sup>627</sup> A la différence des lois étrangères, la loi du 22 juin 1987 *relative au service public pénitentiaire*, comprenant seulement six articles, ne régit qu'un aspect particulier de la prison.

En dépit de son apparente crédibilité, l'affirmation de principe que l'exécution des peines relèverait de la compétence réglementaire ne correspond pas à la réalité juridique.

Faute de s'être clairement prononcé sur le statut que l'on entendait donner au détenu, on a régi par de simples règlements des aspects de sa vie personnelle ou de son comportement qui, pour un citoyen, ressortissent au domaine législatif. Tout se passe comme si le détenu était, malgré l'émergence de sa condition juridique, considéré comme une personne subordonnée par voie réglementaire à la hiérarchie administrative<sup>628</sup>.

Or, dans la prison comme à l'extérieur, les rapports de contrainte entre le citoyen et l'autorité publique doivent être fixés par la loi. Ainsi, l'Etat de droit suppose, à l'intérieur des prisons, l'application des règles ordinaires et, en même temps, une nouvelle structuration des rapports humains et sociaux qui leur sont spécifiques<sup>629</sup>.

C'est donc à une reconstruction juridique de cette société carcérale qu'il faut s'attacher. Elle implique de reprendre l'ensemble des règles actuelles, d'en étudier la pertinence, de déterminer leur niveau juridique dans la hiérarchie des normes, avant d'en confier l'élaboration au Parlement ou au Gouvernement selon que, en application de l'article 34, elles entrent dans la compétence de la loi ou du décret, tout en déterminant les besoins normatifs nouveaux.

Restituant à la loi le domaine qui est le sien, cette démarche peut s'insérer dans une œuvre de codification regroupant l'ensemble des textes législatifs et réglementaires applicables à la prison, afin que législateur et pouvoir réglementaire traitent la prison dans sa globalité<sup>630</sup>.

Ainsi, le Parlement aurait l'occasion de se pencher sur les questions pénitentiaires, en traçant les orientations décisives des missions de l'Administration et le statut du détenu.

## **2 – Le contenu de la loi pénitentiaire**

Dans cette perspective, la loi devrait déterminer les missions de l'Administration pénitentiaire, le statut du détenu et les conditions générales de détention, éléments fondamentaux du droit de la prison.

### **a - Des règles déterminant les missions de l'Administration pénitentiaire**

---

<sup>628</sup> Dès lors que ne sont pas entamés ses droits fondamentaux.

<sup>629</sup> V. G. GIUDICELLI-DELAGE et M. MASSE, « Rapport introductif au colloque relatif à la condition juridique du détenu », art. préc., p. 24. Pour ces auteurs, la restauration complète des droits du détenu « suppose qu'ils soient pensés sur le modèle de ceux des hommes libres, sans qu'ils puissent atteindre pourtant à une identité parfaite ».

<sup>630</sup> L'article 34 de notre Constitution n'interdit pas cette démarche, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : V. Cons. const. 28 juin 1982, déc. n° 82-140 DC, relative à la « loi de finances rectificative 1982 » ; -- 30 juill. 1982, déc. n° 82-143 DC, relative au « blocage des prix » ; -- 27 juillet 1982, déc. n° 82-142 DC, relative à la « réforme de la planification ». V. aussi : Cons. const. 26 juin 1969, déc. n° 69-55 L, relative à la « protection des sites » ; -- 19-20 juill. 1983, déc. n° 83-162 DC, relative à la « démocratisation du secteur public » ; -- 5 août 1993, déc. n° 93-323 DC, relative aux « contrôles d'identité ».

Aux termes de la loi du 22 juin 1987 *relative au service public pénitentiaire*, l'Administration participe à l'exécution des décisions et sentences pénales, tout en favorisant la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Cependant, bien que le statut des personnels de surveillance ait enregistré cette dualité de la mission pénitentiaire<sup>631</sup>, les personnes entendues et une partie de la doctrine estiment que « ces deux missions ne sont pas également reconnues dans le travail quotidien du surveillant »<sup>632</sup>, que l'opposition demeure entre la « mission principale de sécurité » et celle, « résiduelle et utopique » de la réinsertion<sup>633</sup>.

Il appartient au législateur de concilier les impératifs de sécurité et les ambitions de la réinsertion, afin que l'Administration pénitentiaire mette en place des politiques, nationale et locale, qui guident son action. Car cette ambiguïté paraît voir une répercussion dans les prisons<sup>634</sup>.

En l'état, l'Administration pénitentiaire et ses personnels sont dans une réelle incertitude sur l'importance qu'il leur faut accorder aux missions de réinsertion. Ils peuvent être incités à donner une priorité à l'article D 265 du Code de procédure pénale qui rappelle à chaque chef d'établissement qu'il est « disciplinairement responsable des incidents ou évasions imputables à sa négligence ou à l'inobservation des règlements »<sup>635</sup>.

L'harmonisation des missions de l'Administration pénitentiaire et du rôle ses agents permettra de préciser les fins du service pénitentiaire et d'élaborer des politiques, annuelles et pluriannuelles, de façon à donner à la Nation l'outil d'exécution des peines dont elle a besoin.

Il s'agit finalement de faire de la prison un lieu dans lequel s'instaure un ordre interne comparable à l'ordre public conciliateur de la société civile, assurant aux personnels des conditions de travail aussi convenables que valorisantes et aux détenus des conditions de vie proches de celles qu'ils pourraient avoir en liberté, plus propices à la réinsertion et à l'absence de récidive. Ainsi seront créées les références d'un contrôle utile.

Dès lors, la déontologie des personnels de l'Administration pénitentiaire s'insère naturellement dans l'œuvre de codification du droit de la prison. Le Code de déontologie, qui sera prochainement adopté, trouve sa place dans ce corps de règles définissant les missions des agents de l'Administration pénitentiaire. Ainsi que le rappellent avec insistance les Recommandations internationales, son application passe par la mise en place d'une pédagogie spécifique, comprise dans la formation

---

<sup>631</sup> La politique de modernisation de l'Administration a d'ailleurs fait de la réinsertion un instrument de valorisation de la fonction de surveillance.

<sup>632</sup> J.-Ch. FROMENT, « La République des surveillants de prison » (1958-1998) », op. cit., p. 359.

<sup>633</sup> A. CHAUVENET, G. BENGUIGUI et F. ORLIC, « Le monde des surveillants de prison », PUF, 1994, p. 26.

<sup>634</sup> Comme on l'a fort justement noté, de ce fait « tous les codes de répartition des rôles, toutes les grilles de lecture du système relationnel interne de la prison, se brouillent... » (J.-Ch. FROMENT, « La République des surveillants de prison (1958-1998) », op. cit., p. 360-361). V. *supra*, I<sup>ère</sup> partie, I, § 3, A, 2.

<sup>635</sup> Sur ce constat : V. *supra*, I<sup>ère</sup> partie, I, § 3, A, 2.

aux droits de l'homme, initiale et continue, que dispense déjà l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire<sup>636</sup>.

### **b – Des règles définissant les droits des détenus**

L'absence de choix clair sur le statut que l'on entend conférer aux détenus entre pour une part importante dans la confusion juridique et les tensions observées dans les prisons. Le défaut de praticabilité des règles et la trop grande part d'appréciation qu'elles laissent à l'Administration sont à l'origine de litiges et de frustrations.

La loi doit déterminer les rapports entre les détenus et l'Administration, notamment dans la mise en œuvre de la contrainte en appliquant les principes constitutionnels de nécessité et de proportionnalité<sup>637</sup>.

En outre, même privé de liberté, le détenu bénéficie encore d'une certaine faculté de mouvement à l'intérieur de la prison, dont l'Administration peut le priver par des mesures telles que la mise à l'isolement. Portant atteinte à ses droits de « citoyen détenu », cette restriction supplémentaire de liberté doit être prévue, non par le règlement comme dans le droit actuel, mais par la loi.

C'est à la loi d'apporter à l'encadrement juridique de la détention la précision et la prévisibilité qui lui font défaut, tout en restituant à la prison la « prééminence du droit » comme un des « principes fondamentaux de toute société démocratique »<sup>638</sup>.

### **c – Des règles fixant les conditions générales de détention**

Suite logique du statut du détenu, les conditions générales de détention devront également être envisagées par la loi, qui posera les règles essentielles de la détention des personnes condamnées ou détenues provisoirement et prévoira les moyens matériels nécessaires pour que ces règles soient effectivement appliquées<sup>639</sup>.

## **B – Améliorer la qualité des normes**

Comme on l'a montré, le droit de la prison souffre de la moindre qualité de ses normes. Il n'a ni l'accessibilité, ni la lisibilité, ni la prévisibilité qu'exigent la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme. Cette situation se traduit par l'existence de nombreuses circulaires et d'un règlement intérieur variable

---

<sup>636</sup> Sur ce point : V. l'audition, par la Commission, de M. Patrick MOUNAUD, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire.

<sup>637</sup> V. Cons. Const. 12 janv. 1977, déc. n° 76-75 DC, relative à la « fouille des véhicules »; -- 19-20 janv. 1981, déc. n° 80-127 DC, relative à la loi « sécurité et liberté »; -- 5 août 1993, déc. n° 93-323 DC, relative aux « contrôles d'identité »; 5 août 1993; -- 18 janv. 1995, déc. n° 94-352, relative à la « vidéosurveillance ».

<sup>638</sup> Prééminence qui exige « qu'une immixtion des autorités dans les droits d'un individu puisse subir un contrôle efficace » (V. Cour EDH, 29 nov. 1988, Brogan c. Royaume Uni : série A 145-B ; -- 6 sept. 1978, Klass c. Allemagne : série A, n° 28 ; -- , 25 mars 1983, Silver et a. c. Royaume Uni : série A, n° 61 ; -- 2 août 1984, Malone c. Royaume Uni : série A n° 82 ; -- 24 août 1998, Lambert c. France)

<sup>639</sup> Permettant d'assurer au détenu des conditions de vie normales au regard des critères habituels d'appréciation.

d'un établissement à l'autre... La rigueur et la sécurité juridiques le cèdent à l'imprévisibilité<sup>640</sup>.

Par ailleurs, la marge d'appréciation que ce droit laisse souvent à l'Administration par l'effet de règles si restrictives qu'elles en sont inapplicables, ou si générales qu'elles laissent place à toutes les interprétations, aboutit à reconnaître aux détenus des droits dont l'étendue et le contenu varient d'un établissement à l'autre. Au surplus, l'Administration n'a pas toujours les moyens de mettre en œuvre les droits d'ordre matériel reconnus aux détenus<sup>641</sup>. Pareille situation est source de tensions, alors que ce défaut de praticabilité ne peut qu'engendrer de grandes difficultés pour les personnels pénitentiaires.

Certes, il ne faut pas priver l'Administration de toute marge de manœuvre. Comme tout autre service public, elle en a besoin dans la gestion de la prison et la mise en œuvre quotidienne de l'autorité. Mais l'existence et l'exercice d'un tel pouvoir doivent être précisément délimités, selon des critères prédéterminés et connus de tous.

Apparemment favorable aux personnels pénitentiaires, cette latitude leur nuit en réalité par l'indécision permanente dans laquelle elle les place, comme par les tolérances qu'elle leur autorise. L'inégalité de traitement qu'elle engendre ne peut, à terme, que provoquer un désordre préjudiciable aux personnels eux-mêmes. La norme et son application doivent être constantes et égales pour tous, sans varier selon les détenus, les surveillants ou les établissements.

Pour pallier l'inconvénient de l'indétermination de la situation du détenu, on règle encore par circulaires ce qui relève de la compétence réglementaire.

Le droit subordonné devra donc être de meilleure qualité et maintenu dans les strictes limites que lui imprime la hiérarchie des normes. A ce titre, il faudrait, enfin, uniformiser les règlements intérieurs, au moins par catégorie d'établissement, pour unifier leur contenu et mettre fin à l'inégalité qu'ils provoquent<sup>642</sup>. Ainsi seraient réalisées les conditions de l'effectivité du droit.

## **§ 2 – L'effectivité du droit**

Les auditions auxquelles la Commission a procédé et les travaux qu'elle a consultés insistent sur la situation dans laquelle se trouve le détenu qui, isolé du fait de sa privation de liberté et de l'éloignement de ses proches, ne parvient pas à connaître l'étendue de ses droits et obligations, ni à savoir à quelle personne s'adresser pour obtenir réponse à ses interrogations.

---

<sup>640</sup> V. sur ce point : l'audition, par la Commission, de M. Christian PROUST, Président du Conseil général du Territoire de Belfort.

<sup>641</sup> Ainsi, il n'est pas rare que la fréquence de l'accès du détenu aux douches, cependant prévue par les règlements, ne soit pas complètement appliquée, faute de moyens suffisants.

<sup>642</sup> En ce sens : M. HERZOG-EVANS, « Un nouveau régime disciplinaire : une révolution en droit pénitentiaire ? », in Colloque du 25 septembre 1997, consacré à la réforme du régime disciplinaire des détenus, ENAP., p. 20.

Sont, à cet égard, regrettables la position du juge administratif qui persiste à considérer comme « mesures d'ordre intérieur » la plupart des décisions de l'Administration prises à l'encontre des personnes privées de liberté<sup>643</sup>, et la qualification de « mesures d'administration judiciaire » donnée aux décisions du juge de l'application des peines, privant ainsi le détenu de tout appel à leur encontre.

Le détenu se trouve ainsi empêché de contester des décisions ayant une forte incidence sur sa situation. C'est dire que l'effectivité du droit dans les établissements pénitentiaires suppose que soient ouverts des recours contre les décisions du juge de l'application des peines (A), et aménagé un accès au droit ainsi qu'au juge (B).

---

<sup>643</sup> Malgré l'évolution qu'a constituée l'arrêt Marie (CE, 17 févr. 1995, Marie, préc., déclarant recevable le recours du détenu devant le juge administratif à l'encontre de toute sanction disciplinaire prise par le chef d'établissement).

## A –Rendre juridictionnelles les décisions du juge de l'application des peines

Constatations et auditions soulignent que l'absence de recours des détenus contre les décisions du juge de l'application des peines qui leur sont défavorables provoque de nombreux malaises, litiges ou tensions, d'autant que pour la Cour de cassation, la décision d'administration judiciaire prise par un juge de l'application des peines n'entre pas dans les prévisions de l'article 567 du Code de procédure pénale<sup>644</sup>, tandis que le Conseil d'Etat s'est toujours déclaré incompétent pour connaître des recours d'un condamné contre les décisions de ce magistrat<sup>645</sup>. Il est demandé de reconnaître au détenu le droit de contester devant une juridiction de l'ordre judiciaire toutes les décisions du juge de l'application des peines, afin d'instaurer sur celles-ci un véritable contrôle judiciaire<sup>646</sup>.

Le juge de l'application des peines ne constitue pas une juridiction, puisque le législateur a qualifié ses décisions de « mesures d'administration judiciaire »<sup>647</sup>, en n'ouvrant un recours à leur encontre qu'au seul procureur de la République<sup>648</sup>, par une disposition que le Conseil constitutionnel n'a pas déclarée contraire à la Constitution<sup>649</sup>.

Toutefois, une telle situation juridique ne peut se prolonger, d'autant que notre droit apparaît restrictif par rapport aux autres législations européennes.

En effet, plusieurs arguments militent en faveur d'une réforme : le droit au juge (CEDH, art. 5, § 1 et § 4)<sup>650</sup>, le principe de l'égalité des armes et le respect des droits de la défense<sup>651</sup> qui apparaissent méconnus puisque l'intéressé ne comparaît devant la commission de l'application des peines qu'à la discrétion du juge de l'application des peines (C. pr. pén., art. D 117-1), sans débat contradictoire, ni représentation possible par un avocat<sup>652</sup>.

---

<sup>644</sup> Cass. crim., 26 juin 1996 : Bull. crim. n° 275 (s'agissant d'une décision refusant une permission de sortir).

<sup>645</sup> CE 9 nov. 1990, Théron : D 1991, 390, note J.Y. PLOUVIN. Cette jurisprudence a été confirmée : CE 18 mars 1998, Druelle : Les Petites affiches, 4 juin 1999.

<sup>646</sup> « Le législateur devrait reconnaître... la nature de juridiction de premier degré que constitue le juge unique intervenant en cette matière, tout en restaurant une cohérence dans son paysage contentieux » (M. HERZOG-EVANS, in « Le juge de l'application des peines, juridiction de premier degré » : Rev. sc. crim. 1999, p. 289. V. les auditions, par la Commission, de Mme Martine HERZOG-EVANS, ainsi que de Mme TRABUT, de MM. DELBOS et COMBESSIS, représentants de l'association « Recherches, Confrontations et Projets (RCP) » et la contribution de cette association.

<sup>647</sup> Il s'agit normalement de « mesure de caractère non juridictionnel, non susceptible de recours, destinée à assurer le fonctionnement de la juridiction, soit de façon globale, soit à l'occasion d'un litige ».

<sup>648</sup> V. *supra*, 2<sup>ème</sup> partie, *L'application du droit dans la prison*.

<sup>649</sup> Cons. Const., 3 sept. 1986, déc. n° 86-214 DC relative à « l'application des peines » : Recueil des décisions de jurisprudence constitutionnelle, op. cit., p. 278.

<sup>650</sup> Cour EDH, 2 mars 1987, Weeks c. Royaume Uni, préc. La Cour a considéré que si la Commission de libération conditionnelle, qui rend des recommandations pour le ministre de l'intérieur, pouvait être analysée en un tribunal indépendant au sens de l'article 5, § 4, elle n'avait aucun pouvoir de décision sur le contrôle périodique de la détention et que sa procédure n'offrait pas les garanties procédurales requises, puisque l'intéressé n'avait pas le droit d'obtenir révélation de tous les éléments défavorables que cette Commission possédait. Elle a ajouté que le contrôle judiciaire offert au requérant sur la recommandation de la Commission n'était pas suffisamment large pour s'étendre à la légalité, au sens de cet article 5, § 4, de la détention en cause.

<sup>651</sup> M. HERZOG-EVANS, « Le juge de l'application des peines, juridiction de premier degré », art. préc., p. 290 s., qui invoque « l'urgence démocratique » d'une telle réforme.

<sup>652</sup> On invoque encore l'argument du principe de la séparation des fonctions judiciaires pour arguer de sa violation, au motif que le procureur de la République fait partie de la commission de l'application des peines.



Il paraît désormais difficile de ne pas confier à un véritable juge<sup>653</sup> le pouvoir de décider des mesures touchant à l'individualisation de l'exécution des peines et de trancher de questions telles que celles qui résultent de l'exécution des courtes peines d'emprisonnement (C. pr. pén., art. D 49-1) ou du retrait des réductions de peine supplémentaires<sup>654</sup>. On ne peut davantage priver le détenu d'un droit de recours contre la décision qui lui est défavorable.

En admettant la compétence d'une juridiction pour l'exécution des peines au titre de l'article 710 du Code de procédure pénale<sup>655</sup>, la Chambre criminelle appelle d'ailleurs à une clarification du rôle de l'autorité judiciaire *post sententiam*.

Quant au législateur, il a admis la « juridictionnalisation » de la fonction de juge de l'application des peines par la loi du 19 décembre 1997 en ce qui concerne le retrait d'une décision de placement sous surveillance électronique<sup>656</sup> ou par celle du 17 juin 1998 relative à la mise à exécution de l'emprisonnement au cas d'inobservation des obligations du suivi socio-judiciaire<sup>657</sup>. Dans les deux cas, le juge prend, après un débat contradictoire, une décision motivée susceptible d'appel de la part des deux parties (C. pr. pén., art. 723-13, 763-5)<sup>658</sup>.

La qualification même de mesure d'administration judiciaire, adoptée par le législateur dans l'article 733-1 du Code de procédure pénale, ne correspond pas au contenu des décisions du juge<sup>659</sup>. Parce que celles-ci ont des effets sur la peine privative de liberté que le juge individualise, elles doivent s'analyser en des actes juridictionnels<sup>660</sup>.

Toutes les décisions du juge de l'application des peines, qu'elles consistent dans l'octroi, dans le rejet ou dans le retrait d'une mesure, doivent donc être

---

<sup>653</sup> Au sens que la Cour européenne donne à ce terme : Cour EDH, 4 déc. 1979, Schiesser c. Suisse : série A, n° 34 ; -- 23 oct. 1990, HUBER c. Suisse : série A n° 188 ; -- 26 nov. 1992, Brincat c. Italie : série A, n° 249-A.

<sup>654</sup> V. M. HERZOG-EVANS, « La gestion du comportement du détenu », op. cit., p. 411 s. ; « Le juge de l'application des peines, juridiction de premier degré », art. préc., p. 296.

<sup>655</sup> Cass. crim. 27 avril 1994, Korber : Bull. crim. n° 156 (L'intéressé avait, contre la décision révoquant sa libération conditionnelle, introduit un recours en annulation devant la juridiction administrative et une demande de mise en liberté devant la chambre d'accusation. Cette dernière s'était déclarée incompétente en relevant que le requérant n'était ni mis en examen, ni prévenu ou accusé, ni sous écrou extraditionnel. La Cour de cassation avait relevé que la chambre d'accusation ne pouvait, certes, statuer en application des articles 144 et suivants du Code de procédure pénale, mais « était compétente au titre de l'article 710 du Code de procédure pénale »).

<sup>656</sup> Le texte ne précise pas que la décision doit être motivée. Mais cette mention est implicite en application de l'article 2, § 2, du Protocole n° 7 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>657</sup> Au cours duquel il entendrait les réquisitions du procureur de la République, les observations du condamné et, le cas échéant, celles de son conseil.

<sup>658</sup> V. Sur l'amorce d'une juridictionnalisation des décisions du Juge de l'Application des Peines : J.-P. CERE, « Prospective sur la répartition juridictionnelle des compétences en droit de l'exécution des peines » : Rev. sc. crim. 1999, p. 887.

<sup>659</sup> En effet, contrairement aux définitions traditionnelles d'une telle mesure, ces décisions ne sont en rien « destinées à assurer le fonctionnement de la juridiction », ni « d'une façon globale », ni « à l'occasion d'un litige ».

<sup>660</sup> V. F. ARPIN-GONNET, « Exécution des peines et autorité de la chose jugée », Thèse Lyon III, 1992 ; G. LEVASSEUR, « Aperçu sur la judiciarisation de l'exécution des sanctions répressives », Rev. pénit. 1983, p. 327 ; F. STAECHELE, « Le juge de l'application des peines, magistrat du siège ou administrateur judiciaire ? » : Rev. sc. crim. 1991, p. 385.

susceptibles de recours<sup>661</sup>. Afin d'assurer à cet appel toute l'efficacité souhaitable, une telle réforme oblige à modifier les articles 722 et 733-1 du Code de procédure<sup>662</sup>.

La « juridictionnalisation » des décisions du juge de l'application des peines sera bientôt inscrite dans la loi. Réformant l'article 722 du Code de procédure pénale, un amendement au projet de loi *renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes* prévoit que les placements à l'extérieur, la semi-liberté, les fractionnements et suspensions de peines, les permissions de sortir, la libération conditionnelle et le placement sous surveillance électronique sont accordés, refusés ou révoqués par une décision motivée du juge de l'application des peines, susceptible d'appel de la part du condamné, du procureur de la République et du procureur général<sup>663</sup>.

La procédure devant le juge de l'application des peines, ainsi transformé en juridiction autonome, devra répondre aux exigences du procès équitable et accorder aux parties à l'instance les droits que cette notion renferme<sup>664</sup>, dont participe l'accès au droit et à la justice.

## B – Aménager l'accès du détenu au droit et à la justice

Donner à la norme une qualité suffisante pour qu'elle soit accessible, prévisible et lisible ne suffit pas à garantir aux détenus l'accès au droit. En effet, tout système juridique doit avoir pour but de « protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs, spécialement pour le droit d'accès aux tribunaux, eu égard au rôle éminent que le droit à un procès équitable occupe dans une démocratie »<sup>665</sup>. L'accès au droit *lato sensu* suppose évidemment, pour être concrètement assuré, l'accès à l'information juridique nécessaire et au juge. Ce principe a été parfaitement intégré dans la loi du 18 décembre 1998, lorsqu'elle édicte que « l'aide juridique comprend l'aide juridictionnelle, l'aide à l'accès au droit... », avant de prévoir un dispositif d'« aide à l'accès au droit » (L. 10 juill. 1991 mod., art. 1<sup>er</sup> et 54)<sup>666</sup>.

Eu égard à ce principe, l'accès du détenu au droit souffre d'une carence manifeste<sup>667</sup>, dénoncée par la doctrine et les praticiens<sup>668</sup>. Comme toute personne, et bien que privé de liberté, le détenu doit avoir accès à l'information juridique

---

<sup>661</sup> V. l'audition, par la Commission, de Mme Nicole MAESTRACCI, Présidente de la Mission Interministérielle de Lutte contre le Drogue et la Toxicomanie.

<sup>662</sup> Du point de vue de la technique procédurale, un simple renvoi aux articles 502 et suivants du Code de procédure pénale suffirait.

<sup>663</sup> Amendement adopté par l'Assemblée nationale le 10 février 2000. L'appel, qui doit être interjeté dans les dix jours de la notification de la décision, est porté devant la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel.

<sup>664</sup> La motivation des décisions est indispensable, essentiellement parce que le recours ouvert aux parties à leur encontre devant une juridiction supérieure la rend obligatoire en application de l'article 2, § 2, du Protocole n° 7, additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>665</sup> Cour EDH, 9 oct. 1979, Airey c. Irlande, préc.

<sup>666</sup> Loi n° 98-1163 réformant la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

<sup>667</sup> Cette loi du 18 décembre 1998 n'a pas été appliquée dans les prisons, à l'exception, seule connue de la Commission, du Tribunal de grande instance d'Evry.

<sup>668</sup> Sur ce point, notamment : J. FAVARD, « Les prisons », op. cit., p. 93.

indispensable, à l'aide juridictionnelle et pouvoir exercer tout recours devant une juridiction<sup>669</sup>.

---

<sup>669</sup> Sur ce point : V. la contribution écrite de l'Union Syndicale des Magistrats.

## **1 – Accès au droit**

Selon la loi, l'accès au droit est compris de manière large puisqu'il comporte « l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ; l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ; la consultation en matière juridique et l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques » (L. 10 juill. 1991, art. 53).

Ces dispositions sont évidemment applicables à tout détenu, quelle que soit sa situation juridique. La personne privée de liberté a besoin de cet accès au droit du fait de ses relations avec l'Administration pénitentiaire et avec les autres détenus, mais aussi de ses rapports avec des tiers à l'extérieur. Tous les droits peuvent donc être sollicités, nécessitant le concours d'un professionnel du droit.

Cet accès au droit doit cependant être adapté à la situation particulière de ses bénéficiaires. Pour le réaliser, il faut transposer au sein des établissements pénitentiaires le système de droit commun existant dans le cadre du Conseil départemental de l'accès au droit résultant des dispositions de la loi du 18 décembre 1998.

Le Conseil départemental de l'accès au droit devra veiller tout particulièrement à ce que, en milieu pénitentiaire, l'aide à la consultation en matière juridique obéisse aux exigences de la loi<sup>670</sup>. A cette fin, il lui faudra organiser, dans les prisons, des permanences d'avocat pour répondre à toute demande de consultation de la part d'un détenu, dès lors que celle-ci ne concerne pas directement l'affaire pour laquelle il est incarcéré.

A l'Administration pénitentiaire incombera la charge d'aménager matériellement, au sein de chaque établissement pénitentiaire, un lieu destiné à ces consultations dans des conditions de permanence et de confidentialité suffisantes.

## **2 – Accès à l'aide juridictionnelle**

Pour tous les contentieux qu'il entend engager, issus de son incarcération ou de ses relations avec l'extérieur, le détenu doit pouvoir accéder à une juridiction compétente<sup>671</sup>.

Pour être effectif, ce droit doit lui assurer le bénéfice de l'aide juridictionnelle, totale ou partielle, lorsque ses ressources sont insuffisantes, conformément aux dispositions de la loi du 10 juillet 1991. Il faut encore que lui soit concrètement facilitée la demande de cette aide.

## **3 – Accès au juge**

---

<sup>670</sup> Qui porte « réglementation de la consultation en matière juridique et de la rédaction d'actes sous seing privé ».

<sup>671</sup> Cour EDH, 9 oct. 1979, Airey c. Irlande, préc.

Pour les contentieux nés de l'exécution des peines ou, plus généralement, de la vie dans un établissement carcéral, l'effectivité du droit rencontre, en outre, l'obstacle de la répartition des contentieux entre les deux ordres juridictionnels issue de la loi des 16 et 24 août 1790. Selon la jurisprudence du Tribunal des conflits, l'ordre judiciaire a compétence « pour connaître des litiges relatifs à la nature et aux limites d'une peine infligée par une juridiction judiciaire dont l'exécution est poursuivie à la diligence du ministère public, et l'ordre administratif pour tout ce qui touche à l'organisation et au fonctionnement administratif du service public pénitentiaire<sup>672</sup>.

Le Conseil d'Etat a finalement appliqué ce critère de manière plus stricte, en refusant d'examiner les litiges relatifs aux réductions de peine<sup>673</sup> ou aux décisions de libération conditionnelle<sup>674</sup>, donc à l'individualisation de la peine, tout en conservant une compétence assez étendue<sup>675</sup>.

De nombreux intervenants ont souligné les incertitudes de cette répartition des contentieux, en souhaitant que le juge administratif se cantonne à la connaissance du seul recours en responsabilité<sup>676</sup>. Certains suggèrent une compétence unique du juge judiciaire en matière disciplinaire et une délimitation du droit de l'exécution des peines par une répartition du contentieux entre les deux ordres de juridiction<sup>677</sup>. D'autres seraient même en faveur du juge unique pour l'ensemble du contentieux de la prison<sup>678</sup>.

Dans cette même perspective, on a aussi proposé de créer, dans cette matière, un « bloc de compétence judiciaire »<sup>679</sup>, d'autant que la défense de libertés doit rester au juge judiciaire, ou de faire du juge de l'application des peines « une instance d'appel ... des décisions actuellement susceptibles d'être déférées au tribunal administratif »<sup>680</sup>.

En dépit de la pertinence de ces arguments, il a semblé à la majorité de la Commission que la répartition actuelle du contentieux entre les deux ordres de juridiction devrait être maintenue, parce que le fond commande la compétence<sup>681</sup> et que la normalisation de la vie carcérale ne rend ni cohérent, ni opportun, d'instaurer une exception à la loi des 16 et 24 août 1790 en créant au profit de l'ordre judiciaire

---

<sup>672</sup> TC, 22 févr. 1960, *Veuve Fargeaud d'Epied*, préc. Critères qui ont été confirmés depuis : TC, 4 juill. 1983, *Caillol* : *Leb.* p. 541 ; *Rev. sc. crim.* 1984, p. 555.

<sup>673</sup> CE 9 nov. 1990, *Théron*, préc.

<sup>674</sup> CE 4 nov. 1994, *Korber* : *JCP* 1995, II, 22422, note F. Lemaire.

<sup>675</sup> Au cas de recours en responsabilité contre l'Administration pénitentiaire (V. E. PECHILLON, « Sécurité et droit du service public pénitentiaire », *op. cit.*, p. 367 s.) ou pour excès de pouvoir à l'encontre d'une décision de l'Administration qui affecte les intérêts du détenu.

<sup>676</sup> Certains ont même évoqué l'idée que le juge judiciaire puisse connaître des actions en responsabilité fondée sur cette individualisation (J.-P. CERE, « Prospective sur la répartition juridictionnelle des compétences en droit de l'exécution des peines », *art. préc.*, p. 885-886 et 888).

<sup>677</sup> J.-P. CERE, *ibid.*, p. 889.

<sup>678</sup> En ce sens : E. PECHILLON, « Sécurité et droit du service public pénitentiaire », *op. cit.*, p. 434-436. V. également les auditions, par la Commission, de M. Philippe BOUCHER, Conseiller d'Etat ; de M. Eric PECHILLON, Maître de conférences, et de M. Jean PRADEL, Professeur de droit à la Faculté de droit de Poitiers, Directeur de l'Institut de Sciences criminelles.

<sup>679</sup> F. STAECHELE, « La pratique de l'application des peines », *op. cit.*, p. 52.

<sup>680</sup> J.-L. NADAL, Inspecteur Général des Services Judiciaires, lors de son audition par la Commission. V. aussi F. STAECHELE qui, dans un communication écrite adressée à la Commission, propose de confier ce contentieux à un tribunal de l'exécution des peines.

<sup>681</sup> J. RIVERO, *S.* 1946, 2, 131.

un bloc de compétence. Même si elle peut prêter à discussion, la ligne de partage entre les questions relevant du droit privé et celles qui touchent au droit public reste, pour l'essentiel, justifiée par la qualification du juge administratif<sup>682</sup>. Il restera à résoudre les problèmes que cette répartition engendre pour le détenu.

La principale difficulté résultant de la répartition du contentieux est celle que rencontre le détenu dans le choix du juge compétent pour connaître de son litige, aggravée par la privation de liberté et l'isolement dans lequel il se trouve. Elle peut être utilement réglée par la possibilité qui lui serait offerte de consulter un avocat en milieu pénitentiaire.

Un autre obstacle à l'effectivité de l'accès au juge réside dans le fait que, malgré le revirement constitué par l'arrêt Marie, les juridictions administratives opposent encore traditionnellement aux détenus formant un recours pour excès de pouvoir l'irrecevabilité fondée sur la notion de « mesure d'ordre intérieur »<sup>683</sup>. Pour le lever, le législateur devrait énumérer spécialement les décisions de l'Administration pénitentiaire faisant grief qui sont susceptibles de recours<sup>684</sup>.

Dernière entrave à l'effectivité de l'accès au tribunal, la lenteur du procès administratif peut être corrigée par la création d'un référé efficace. L'application du texte actuellement en discussion devrait donner au juge administratif le moyen de se prononcer d'urgence, de surseoir à l'exécution de la décision administrative critiquée et de délivrer des injonctions à l'Administration<sup>685</sup>.

### **§ 3 - Une responsabilisation accrue des directeurs d'établissements**

La mise en place d'un contrôle extérieur implique la présence, dans chaque établissement, d'un directeur pleinement responsable assisté de services suffisants, capable d'apporter les réponses immédiates qu'exigent les constatations et recommandations des contrôleurs. Les directeurs d'établissement doivent donc avoir une autonomie de gestion suffisante, qui leur confère tous les moyens, y compris d'ordre budgétaire, pour éviter la lenteur administrative due à la centralisation des décisions.

Par ailleurs, ils doivent être en mesure d'élaborer et de conduire les politiques sur l'exécution desquelles ils seront contrôlés, de fixer aux personnels les objectifs à atteindre et, à cette fin, de nouer un dialogue social au niveau de l'établissement dans le cadre de projets de service susceptibles de mobiliser les énergies, vecteurs de la plus grande transparence utile au contrôle.

---

<sup>682</sup> Sur ce point : P. WEIL, « A propos de l'application par les tribunaux judiciaires des règles du droit public ou : les surprises de la jurisprudence Giry », Mélanges EISENMANN, p. 379 s.

<sup>683</sup> CE 10 mars 1982, Taddéi : Leb. tables p. 534 ; -- 20 févr. 1989, Mollaret : Rev. dr. Adm. 1989, n° 178.

<sup>684</sup> En faveur de l'extension du droit de recours du détenu : P. PONCELA, « La mise à l'isolement » : Rev. sc. crim. 1997, p. 447. V. E. PECHILLON, « Sécurité et droit du service public pénitentiaire », op. cit., p. 311.

<sup>685</sup> O. DUGRIP, « Le projet de loi relatif au référé devant les juridictions administratives. La réforme des procédures d'urgence » : JCP n° 51-52, 22 déc. 1999, actualité.

En effet, il est à craindre que le contrôle extérieur ne puisse avoir l'efficacité recherchée, en l'état des moyens budgétaires, de la gestion mise en œuvre et de la faible latitude laissée aux responsables d'établissement.

Une des solutions pour y remédier pourrait être de transformer les prisons en établissements publics administratifs en application de la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire<sup>686</sup>, étant observé que leur conseil d'administration n'est pas susceptible de constituer un organe de contrôle extérieur au sein de l'établissement.

Après une discussion soutenue, la Commission a considéré que s'il présentait des avantages, en permettant aux directeurs d'établissements de conduire une politique locale efficace par une plus grande autonomie de gestion et une mobilisation des personnels, l'établissement public administratif n'était peut-être pas le seul moyen pour y parvenir. Dans ces conditions, elle n'a pas estimé utile de poursuivre la réflexion sur ce point, le mode de gestion des établissements pénitentiaires n'entrant pas, en outre, directement dans les missions qui lui étaient imparties.

En toute hypothèse, aucune solution, quelle qu'elle soit, ne saurait conduire à remettre en cause la nécessité et les principes du service public pénitentiaire.

Pour fonctionner selon les normes internationales, ce service public a besoin de moyens budgétaires conséquents, à la hauteur du retard accumulé en matière immobilière<sup>687</sup>. Le débat parlementaire engagé sur ce point montrera clairement la volonté de la Représentation nationale d'apporter une solution réelle à la question pénitentiaire. Quoi qu'il en soit, ce fonctionnement conforme suppose aussi l'existence d'un contrôle extérieur des prisons.

## II

### **Le contrôle extérieur des prisons**

Dans sa Résolution du 17 décembre 1998, le Parlement européen a demandé aux Etats membres l'instauration d'un organe de contrôle indépendant auquel les détenus puissent s'adresser en cas de violation de leurs droits.

D'une manière générale, un tel dispositif est nécessaire pour s'assurer du traitement correct du détenu et de l'évolution de l'état des prisons, permettre le traitement des différends, source de tensions et instaurer l'indispensable transparence dans ce monde clos pour éviter que des dysfonctionnements graves de

---

<sup>686</sup> Qui, dans son article 3, édicte : « Les établissements pénitentiaires peuvent être érigés en établissements publics administratifs nationaux dénommés établissements publics pénitentiaires, placés sous la tutelle de l'Etat ». V. sur ce point : l'audition, par la Commission, de M. Gilbert AZIBERT, Président de la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Paris, ancien directeur de l'Administration Pénitentiaire, qui a proposé cette solution.

<sup>687</sup> Sur ce point : V. l'audition de M. Christian PROUST, Président du Conseil général du Territoire de Belfort.

l'Administration ne soient révélés, comme cela a pu se produire, que plusieurs mois après leur apparition<sup>688</sup>.

Afin d'instaurer un tel contrôle extérieur, la Commission estime nécessaire de prévoir une organisation susceptible de remplir les trois fonctions de « vérification », de « médiation » ou d'examen des requêtes de détenus et d'« observation », tout en maintenant les contrôles actuellement existants qui doivent être intensifiés et mis en cohérence.

Répondant à deux questions particulières qui lui étaient posées, la Commission a estimé que l'application du prochain Code de déontologie n'imposait pas la création d'un organe spécifique, les autorités de contrôle pouvant exercer cette mission, et qu'il convenait d'adresser au Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire, pour discussion et avis, tous les rapports consécutifs au contrôle extérieur des établissements pénitentiaires.

Obéissant à divers principes généraux (§ 1), le contrôle extérieur des prisons a semblé devoir être réparti entre trois organes selon des modalités à déterminer (§ 2), les contrôles spécifiques existants étant stimulés pour les rendre effectifs (§ 3), tandis que les autorités de contrôle se verraient confier la mission de veiller au respect des prescriptions déontologiques (§ 4) et que le Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire recevrait, pour discussion et avis, tous les rapports des agents du contrôle extérieur des prisons (§ 5).

## **§ 1 – Les principes généraux du contrôle extérieur des prisons**

Les Recommandations internationales, qu'il s'agisse des « Règles minima pour le traitement des détenus » (règle n° 55) ou des « Règles pénitentiaires européennes », prévoient les conditions nécessaires au contrôle<sup>689</sup>, desquelles sont inférés des principes relatifs au contenu (A), à l'organisation (B) et à l'exercice du contrôle des prisons (C).

### **A – Contenu du contrôle**

Ces principes, qui s'appliquent différemment selon les fonctions de contrôle, concernent le partage des fonctions du contrôle, l'élargissement de son champ d'application et l'aide à la direction qu'il doit apporter.

#### **1 – Partage des fonctions du contrôle**

Tel qu'il est communément entendu, notamment par les Recommandations internationales, le contrôle comprend trois fonctions que l'on peut sommairement définir comme la « vérification », la « médiation » et l'« observation » des prisons.

---

<sup>688</sup> Sur ce point : V. l'audition de Mme Martine VIALLET, Directrice de l'Administration Pénitentiaire qui a présenté à la Commission le projet élaboré par ses services en ce qui concerne le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires.

<sup>689</sup> Sur ce point : V. l'audition, par la Commission, de M. Guy De VEL, directeur général des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.



La fonction de « vérification » correspond à ce que l'on désigne ordinairement par le « contrôle » ; elle tend à s'assurer du respect du droit dans la prison et de la réalisation, par l'Administration, des objectifs de ses politiques, nationale et locale.

La fonction de « médiation » vise à apporter une solution aux différends de toute nature entre le détenu et l'Administration, ainsi qu'à préciser les points de réglementation présentant des difficultés d'interprétation.

La fonction d'« observation » a pour finalité d'introduire dans l'établissement pénitentiaire un « regard extérieur » qui permette un contrôle quotidien identique à celui que pratique le citoyen dans la société libre, afin de parvenir à la transparence nécessaire au bon fonctionnement de l'institution.

Chacune de ces trois fonctions fait partie intégrante du contrôle extérieur des prisons. Par son objet même, celui-ci constitue une protection pour tous ceux qui y vivent quotidiennement, détenus et membres du personnel. Aux premiers, il apporte la concrétisation de leurs droits. Aux seconds, il donne la garantie d'une pratique professionnelle dégagee des tensions et l'assurance d'une référence incontestable.

Aucun contrôle véritable ne peut donc se concevoir sans que ces trois fonctions soient exercées. Toutefois, l'efficacité commande de les répartir entre des organes distincts, parce chacune implique une spécialisation et exige, par rapport à l'établissement concerné, l'éloignement ou, au contraire, la proximité, impossibles à concilier dans un même organe. En effet, la « vérification » rend impératif l'éloignement par rapport à l'établissement contrôlé<sup>690</sup>, tandis que la « médiation » ou l'« observation » nécessitent plutôt la proximité par rapport à celui-ci. Dès lors, il est indispensable à l'efficacité d'un contrôle indépendant et objectif de conjuguer ses qualités par une répartition des fonctions entre des organes distincts.

Pour assurer la cohérence de l'ensemble, ces trois organes doivent nécessairement être reliés entre eux et échanger les informations qu'ils acquièrent dans l'exercice de leurs missions propres.

## **2 – Elargissement du champ de contrôle**

A raison de sa finalité, le contrôle doit s'attacher à l'ensemble de la société carcérale que constitue l'établissement contrôlé, concerner toutes les personnes qui y vivent et y travaillent, tous les services qui s'y trouvent et les activités qui s'y déroulent.

Le champ du contrôle doit donc comprendre les conditions générales de détention, les rapports entre l'Administration et les détenus, les relations entre codétenus, la mise en œuvre du statut de ceux-ci, mais aussi l'état des bâtiments et des cellules, les activités proposées. La compétence de chacune des instances spécialisées du contrôle devra être aménagée en considération de ce large domaine d'application.

---

<sup>690</sup> V. infra, 2 : le principe de la distance entre contrôleur et contrôlé.

En outre, le contrôle doit veiller particulièrement à la conformité des bâtiments aux normes d'hygiène et de sécurité, afin de stimuler les politiques pénitentiaires sur ce point, d'aboutir à des programmes de remise aux normes et d'équipement des prisons.

### **3 – Aide à la direction par le contrôle**

L'amélioration de la société carcérale passe aussi par un « management » de qualité. Dans cette optique, le contrôle doit constituer, pour le directeur de l'établissement, une aide à la gestion, de nature à lui permettre de motiver les personnels dans l'exécution de leurs tâches, dans leur relation avec les détenus et dans leurs pratiques professionnelles, tout en les mobilisant sur la réalisation des objectifs des politiques pénitentiaires.

Instrument de mesure, ce contrôle est aussi un outil de valorisation de l'Administration pénitentiaire et de ses agents, par la connaissance qu'il permet de l'exécution de leur mission et de la situation réelle des prisons.

## **B – Organisation du contrôle**

Ces principes, qui s'appliquent différemment selon les fonctions de contrôle, sont relatifs à l'indépendance de l'organe qui en a la charge, ainsi qu'à sa distance avec l'objet du contrôle<sup>691</sup>.

### **1 – Indépendance de l'organe de contrôle**

La réalité et l'utilité d'un contrôle dépendent d'abord de l'indépendance et de l'objectivité du ou des agents qui l'exécutent.

Les organes chargés du contrôle des prisons doivent avoir une indépendance par rapport au pouvoir politique et à l'Administration pénitentiaire, ainsi qu'une objectivité reconnue par tous.

A cet effet, ces organes investis du contrôle des prisons sont généralement composés d'un responsable (contrôleur général, inspecteur général, président...), en principe temporaire, et d'agents placés sous ses ordres, élément permanent de l'institution. L'indépendance de ce responsable s'obtient essentiellement par des précautions qui le mettent à l'abri de toute pression possible : mode particulier de sa nomination sur avis conforme d'une commission indépendante, durée de son mandat, irrévocabilité pendant l'exercice de celui-ci... L'indépendance de cet organe implique évidemment qu'il soit pareillement soustrait à toute hiérarchie administrative.

Quant aux agents, quels qu'ils soient, placés sous les ordres de ce responsable, leur indépendance procède également de leur mode de nomination et de leurs garanties statutaires. La seule solution de nature à leur assurer une indépendance insoupçonnable et un professionnalisme indispensable consiste à créer un corps spécifique dont tous les membres, qu'ils viennent de la fonction publique ou du secteur privé, ont un statut d'agents de l'Etat.

### **2 – Positions du contrôleur et du contrôlé**

L'expérience montre qu'une trop grande proximité entre le contrôleur et l'établissement contrôlé peut introduire entre les deux des liens, de familiarité, de cordialité, voire d'amitié, incompatibles avec l'indispensable objectivité et l'extériorité du contrôle<sup>692</sup>.

Quant aux fonctions qui, telles la « médiation » et l'« observation », impliquent une certaine proximité du contrôleur par rapport au contrôlé, il convient de mettre les agents qui les exercent à l'abri de ces risques par un statut qui les rende matériellement autonomes et une organisation qui ne les laisse pas dépendre du seul niveau local<sup>693</sup>.

---

<sup>691</sup> V. sur ce point : l'audition, par la Commission, de Mme Claude FAUGERON, sociologue, directeur de recherches au C.N.R.S.

<sup>692</sup> Sur la proposition de créer une commission de contrôle créée au niveau régional : V. l'audition, par la Commission, de M. Bernard PREVOST, Préfet, ancien directeur de l'Administration pénitentiaire.

<sup>693</sup> V. l'audition, par la Commission, de M. Gilbert GAILLIEGUE, représentant de la CIMADE.

## **C – Exercice du contrôle**

Ces principes, d'application également différente selon les fonctions de contrôle, concernent le cadre de référence, la prévision d'une méthode, l'expérience des contrôleurs, leurs pouvoirs, la publicité des rapports de contrôle, la coordination avec les contrôles existants ainsi que la rapidité et la fréquence des interventions.

### **1 – Cadre de référence du contrôle**

L'effectivité mais aussi l'efficacité du contrôle des prisons supposent un cadre de référence constitué tant par des règles précises que par une politique pénitentiaire préalablement fixée. En effet, aucun contrôle des prisons ne peut être utilement exécuté si les missions de l'Administration pénitentiaire et de ses agents ne sont pas clairement définies, le régime juridique des prisons et le statut du détenu parfaitement déterminés.

Le contrôle a besoin de la définition d'une politique. Comme tout service de l'Etat, l'Administration pénitentiaire doit se référer à des politiques nationale et locales qui, à ces deux niveaux, fixent des objectifs précis et publics, fournissent un échéancier de réalisation, donnent des indicateurs d'évaluation des performances et permettent l'octroi de crédits correspondant aux besoins, dans le cadre d'une gestion prospective.

Le contrôle pourra ainsi prétendre à la technicité ainsi qu'à l'objectivité indispensables à son utilité et à son efficacité. Il disposera d'un guide susceptible d'éviter que les contrôleurs ne s'accommodent finalement d'installations ou de pratiques qu'ils n'auraient pas acceptées antérieurement.

### **2 – Méthode de contrôle**

Le contrôle doit obéir à une méthode qui lui assure sa régularité ainsi que son uniformité et conforte l'objectivité de ses résultats. Il appartient à l'organe qui en est chargé d'établir, en toute indépendance, cette méthode, grille d'examen d'un établissement pénitentiaire qui permette d'en vérifier tous les aspects, humains, sociaux et matériels, dans la plus grande transparence.

L'élaboration d'une telle méthode doit garantir l'objectivité et l'exhaustivité du contrôle, faisant ressortir clairement les aspects positifs et négatifs des établissements contrôlés. Il faut, par ce biais, aider l'Administration pénitentiaire à améliorer les conditions de détention et à mieux assurer ses missions.

Pour le « contrôle-vérification », le travail collectif et pluridisciplinaire sera préféré en ce qu'il répartit entre tous les contrôleurs les tâches correspondant à leurs compétences respectives. L'équipe de contrôleurs doit être constituée pour chaque contrôle, en fonction des établissements concernés et des objectifs de la vérification.

La bonne exécution de leur mission oblige, en outre, à faire bénéficier les contrôleurs de sources d'information aussi larges que possible : détenus pouvant accéder directement au contrôleur, familles des détenus, sachants extérieurs,

syndicats et personnels pénitentiaires, organisations non gouvernementales, visiteurs ...

### **3 – Qualités des contrôleurs**

Les agents chargés du contrôle doivent avoir une expérience et une qualification utiles en matière pénitentiaire. Société spécifique ayant ses règles, ses usages et ses pratiques professionnelles, la prison exige le recours à des spécialistes, au moins à des agents informés. A cette fin, les contrôleurs doivent, avant leur prise de fonction, recevoir une formation adaptée, qui tienne compte de leur expérience antérieure.

L'équipe de contrôleurs chargés de la vérification doit réunir une compétence pluridisciplinaire et comprendre des spécialistes de questions les plus diverses : santé, diététique, hygiène, architecture, génie civil..., sans que tous soient nécessairement permanents. Des experts peuvent toujours, en tant que de besoin, leur être adjoints<sup>694</sup>.

### **4 – Pouvoirs des contrôleurs**

Les contrôleurs, quelle que soit la fonction exercée, doivent disposer des prérogatives nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions<sup>695</sup>. Compte tenu de la nature de celles-ci, ils reçoivent, en premier lieu, le pouvoir de visiter tout établissement sans aucune entrave, en tout lieu de celui-ci et en tout temps, même en l'absence d'incidents exceptionnels.

A l'intérieur de l'établissement, il faut que les contrôleurs aient un large pouvoir d'investigation. Les agents chargés de la « vérification » et de la « médiation » peuvent recueillir toute information, procéder à tout constat, entendre tout détenu ou tout membre du personnel en toute confidentialité, et obtenir communication de tout document ou de tout renseignement utiles.

Les organes de contrôle ont la faculté d'évaluer la situation générale des prisons et de formuler toutes recommandations, afin de provoquer une réaction appropriée de l'Administration pénitentiaire. Pour mener à bien leur mission, ils peuvent élaborer des programmes annuels ou pluriannuels, notamment en fonction de la catégorie ou de la situation des établissements et de leurs résultats.

Ils ont encore la possibilité d'effectuer des études et des « rapports thématiques » sur toute question qu'ils jugent utile à une meilleure connaissance du monde pénitentiaire ou d'évaluer les résultats de l'Administration dans tel domaine particulier.

### **5 – Publicité des rapports de contrôle**

Destinés à assurer l'information des autorités et du public sur les établissements pénitentiaires, les rapports des contrôleurs sont non seulement

---

<sup>694</sup> V. l'audition, par la Commission, de M. Norman BISHOP, expert auprès du Conseil de l'Europe.

<sup>695</sup> Sur ce point : V. l'audition, par la Commission, de M. Jean-Michel BELORGEY, Conseiller d'Etat.

transmis au Parlement et au ministre en charge des prisons, mais encore publiés. De telles dispositions peuvent conférer au contrôle son efficacité et sa crédibilité.

Cette publication des rapports, ponctuels et annuels, a un double objet. D'abord informer l'opinion publique sur l'état des prisons et le niveau de réalisation des objectifs, ainsi que les personnels pénitentiaires et les détenus sur les constats effectués, les résultats obtenus, les améliorations possibles et les efforts restant à accomplir. Ensuite, amener les organes de contrôle à rendre compte de l'exécution de leur mission<sup>696</sup>.

## **6 – Coordination avec les contrôles spécialisés**

Le contrôle des prisons ne supprime aucunement l'utilité des contrôles et inspections spécialisés conduits par des services de l'Etat qui contribuent à introduire dans les prisons la légalité ordinaire ; car ces contrôles spécialisés assurent, au-delà de leur strict objet, la multiplication des intervenants extérieurs utiles à la transparence recherchée. Comme dans la société civile, ils s'attachent ponctuellement à des aspects spécifiques de la vie pénitentiaire, en particulier à l'application des réglementations concernant l'alimentation des détenus, l'hygiène des locaux pénitentiaires, la quantité et la qualité des soins fournis aux détenus, la sécurité dans l'exécution du travail, le risque d'incendie, l'enseignement et la formation professionnelle, les conditions permettant l'exercice d'une pratique religieuse...

Les résultats des contrôles doivent être périodiquement confrontés au niveau de l'établissement pour donner une idée générale de la situation de celui-ci.

## **7 – Rapidité et fréquence des contrôles**

Qu'il s'agisse d'exercer la fonction de « vérification », celle de « médiation » ou celle d'« observation », les interventions des contrôleurs doivent être rapides et régulières.

### **§ 2 – Les modalités du contrôle extérieur**

Pour assurer au contrôle extérieur son efficacité et à ses agents leur indépendance ainsi que leur objectivité, ses trois fonctions doivent être réparties entre le Contrôle Général des Prisons (A), les Médiateurs (B) et les délégués de ceux-ci (C).

#### **A – Le Contrôle Général des Prisons**

Face à une structure fortement structurée et hiérarchisée comme l'Administration pénitentiaire, seul un contrôle extérieur centralisé, ayant par rapport aux établissements une certaine distance et une vue d'ensemble, peut avoir une réelle influence. Pour cette raison, ont été écartées les suggestions tendant à

---

<sup>696</sup> « Le contrôle est d'autant plus effectif qu'il est responsable » (C. FAUGERON, « Quelques questions sur les dispositifs de contrôle des conditions de détention », art. préc., p. 96).

l'instauration d'instances locales ou régionales, au profit d'un organe national dont il faut préciser l'organisation, la compétence et les pouvoirs.

## **1 - Organisation du Contrôle Général des Prisons**

S'agissant de la fonction de « vérification » des établissements pénitentiaires, la Commission a envisagé les deux organes possibles.

Un organe collégial qui exercerait collectivement la mission de contrôle<sup>697</sup>. Cette option présenterait l'avantage d'une plus grande indépendance, d'un partage de responsabilité et d'actions, éventuellement d'une composition pluridisciplinaire. Mais elle serait source d'une lourdeur de fonctionnement, de décision et de réaction, d'une dilution éventuelle de la responsabilité et d'une moindre efficacité.

Une autorité unique, de haute stature intellectuelle et morale, qui soit apte à imprimer une unité, une continuité et une forte dynamique d'action à une équipe de collaborateurs. La nécessité d'une action programmée et cohérente, d'une capacité d'action immédiate dans les situations exceptionnelles, de relations directes avec les autorités administratives et politiques, d'un engagement personnel fort pour imposer la conception et les méthodes d'un contrôle efficace et crédible ont conduit la commission à préférer cette seconde solution.

La fonction de « vérification » devrait donc être confiée à une autorité que la Commission a dénommée « Contrôleur général des prisons », assistée d'un corps de contrôleurs permanents, de collaborateurs occasionnels, et doté de services administratifs.

### **a - Le Contrôleur Général des Prisons**

Selon cette option, le « Contrôleur Général des Prisons » devrait avoir une indépendance fonctionnelle garante de son crédit, de l'objectivité de ses constatations et rapports ainsi que de sa totale liberté d'expression et d'action.

Cette indépendance lui serait conférée par des garanties statutaires appropriées fixant les conditions de son recrutement et de sa rémunération.

Son recrutement donnerait lieu à une procédure comprenant un appel public de candidatures, une sélection par un organisme indépendant tel que la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, qui proposerait le candidat retenu à l'autorité de nomination.

Classé parmi les plus hauts emplois de l'Etat, il serait nommé par décret du Président de la République pour un mandat relativement long, au moins six ans, mais non renouvelable. Irrévocable, soustrait à tout pouvoir hiérarchique, il ne pourrait donc recevoir d'instructions de quiconque.

---

<sup>697</sup> Sur ce point : V. les auditions de Mme Anne CRENIER-VAUDANO et de M. Gilles SAINATI, respectivement Présidente et Secrétaire général du Syndicat de la Magistrature.

Cette autorité verrait son indépendance renforcée par l'octroi de moyens budgétaires propres<sup>698</sup>, inscrits au budget général de l'Etat.

### **b - Le corps des Contrôleurs des prisons**

Pour remplir sa mission, le Contrôleur Général serait assisté d'une vingtaine de collaborateurs, très professionnalisés, réunis dans un corps autonome de « Contrôleurs des prisons », placés sous son autorité directe.

Le statut de ces agents, d'un niveau administratif équivalant à la catégorie A, devrait aussi bénéficier des garanties de recrutement, de nomination, de rémunération et de déroulement de carrière leur procurant suffisamment d'indépendance.

Ils pourraient être recrutés, aux conditions appropriées d'ancienneté et de grade, parmi les magistrats des ordres judiciaire ou administratif ou de la Cour des Comptes, les fonctionnaires de l'Etat, notamment des inspections générales des différents ministères et des cadres de l'Administration pénitentiaire, ainsi que parmi les fonctionnaires internationaux en poste dans une organisation intergouvernementale œuvrant dans le domaine des questions pénitentiaires ou des droits de l'homme.

A cette voie ordinaire, serait ajouté un recrutement au tour extérieur, permettant l'intégration de personnalités qualifiées à raison de leur expérience ou de leurs travaux, notamment dans le domaine pénitentiaire.

Le mode de recrutement répondrait à des conditions garantissant l'indépendance des membres de ce corps : nomination par décret du Président de la République sur proposition de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme ou d'une Commission de recrutement composée de magistrats du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

Le recrutement débiterait par un appel public à candidatures publié au Journal Officiel, suivi d'une sélection précisément organisée, à l'issue de laquelle serait établie la liste des candidats proposés à l'autorité de nomination.

Les Contrôleurs nommés recevraient une formation juridique, théorique et pratique, de nature à leur apporter la qualification nécessaire à leurs fonctions.

### **c - Les collaborateurs occasionnels**

Le Contrôleur Général pourrait, sur les moyens budgétaires dont il serait doté, s'assurer ponctuellement la collaboration d'experts pour compléter l'équipe de contrôleurs permanents en fonction de la spécificité des missions.

### **d - Les services administratifs**

---

<sup>698</sup> Sur le risque de porter atteinte à l'indépendance d'une telle autorité par la restriction budgétaire : V. J.-L. AUTIN, *Autorités administratives indépendantes* : J.- CI. adm., fasc. 75, n° 19.



Le Contrôleur Général devrait encore être doté de services administratifs structurés, comprenant notamment des documentalistes capables de recenser, d'analyser et d'archiver les documents qui, indispensables au suivi de chacun des établissements soumis à son contrôle, lui seraient adressés pour l'exécution de sa mission.

## **2 - Compétence du Contrôleur Général des Prisons**

La compétence du Contrôleur général des prisons devrait être conçue de manière suffisamment étendue, pour permettre une réelle évaluation, selon une méthode de contrôle préétablie.

### **a - Une compétence étendue**

La compétence élargie du Contrôleur Général des Prisons s'impose pour deux raisons principales.

En premier lieu, un contrôle des établissements pénitentiaires doit s'attacher à tous les aspects de la vie carcérale, à toutes les personnes qui s'y trouvent, à tous leurs services comme à toutes leurs activités. L'expérience enseigne d'ailleurs qu'en dépit de la limitation, au moins apparente, de leur compétence, les organes qui ont déjà été investis d'une telle mission ont rapidement développé un contrôle à l'échelle de l'ensemble de l'établissement contrôlé.

En deuxième lieu, la conception même du contrôle envisagé, l'efficacité et l'utilité qui en sont attendues, empêchent d'en restreindre le champ à certains aspects seulement de l'établissement pénitentiaire.

Le Contrôleur Général des Prisons devrait donc avoir pour compétence un contrôle s'attachant à tous les sujets d'ordre pénitentiaire :

- les conditions générales de détention, en particulier l'état de bâtiments et des cellules (espace dont disposent les détenus, éclairage, ventilation, installations sanitaires, repas et literie. ..), l'hygiène et l'alimentation...,

- l'application aux détenus de l'intégralité de leur statut redéfini, notamment en ce qui concerne leurs droits à la santé, les liens qu'ils conservent avec leur famille ou leurs proches, les activités diverses qui leur sont proposées, l'exercice effectif de leur droit à requête...,

- les rapports entre Administration et détenus, notamment les relations entre surveillants ou travailleurs sociaux et détenus ou celles que ces derniers entretiennent entre eux,

- les populations considérées comme spécifiques : mineurs, femmes, étrangers, toxicomanes...,

- les pratiques professionnelles, la déontologie des personnels de l'Administration pénitentiaire et la formation de ceux-ci, notamment en matière de relations humaines et de droits de l'homme<sup>699</sup>,

- l'organisation et les conditions de travail des personnels,

- l'évaluation des programmes de préparation à la sortie, des politiques de réinsertion, d'insertion et de prévention de la récidive.

Plus largement, le Contrôleur Général des Prisons aurait pour mission l'évaluation des politiques pénitentiaires, nationale et locale dont il vérifierait l'exécution. Il apprécierait aussi le caractère suffisant et adapté du programme de remise aux normes du parc immobilier défini par l'Administration pénitentiaire. De telles dispositions semblent, en effet, indispensables pour assurer la continuité des engagements pris par celle-ci, afin de remédier à une situation gravement déficiente des bâtiments pénitentiaires qui impose aux détenus des conditions d'hygiène et de sécurité déplorables, en grande partie responsable du malaise et des crises répétées que connaît l'institution.

C'est donc l'ensemble de la gestion de l'établissement qui relèverait de la compétence du Contrôleur Général, chargé en définitive du contrôle global sur l'état, l'organisation, le fonctionnement de la prison et les conditions de la vie carcérale, parallèlement aux contrôles locaux spécialisés exercés par diverses Administrations, dont il assurerait par ailleurs la réalité et la cohérence au niveau de chaque établissement.

En revanche, à raison de la séparation des fonctions du contrôle considérée comme un principe général, le Contrôleur Général des Prisons ne connaîtrait pas des litiges d'ordre individuel opposant les détenus à l'Administration, qui seraient de la seule compétence des Médiateurs. L'efficacité du contrôle global commande toutefois qu'il soit informé de tous ces litiges, notamment à l'occasion d'une visite dans un établissement. Leur nombre élevé et les sujets récurrents qu'ils concernent peuvent, en effet, être révélateurs du désordre qui s'installe progressivement dans tout ou partie d'un établissement.

## **b - Une évaluation**

Il ne peut exister de contrôle pertinent et utile qu'à partir de textes clairs et adaptés qui en constituent le fondement. L'effectivité du contrôle suppose par conséquent le préalable de l'adoption d'une « loi pénitentiaire », déterminant précisément les missions de l'Administration pénitentiaire et de ses agents, ainsi que le statut des détenus et les conditions générales de la détention<sup>700</sup>.

Un tel contrôle implique également que soit élaborée par le ministre de la Justice une politique pénitentiaire nationale soumise au Conseil supérieur de l'Administration pénitentiaire, traduite au niveau local par un programme d'établissement déterminé par la direction de celui-ci et discuté avec les personnels.

---

<sup>699</sup> Sur ce point : V. la contribution écrite de Breidge GADD, Chef du Bureau de la Probation en Irlande du Nord.

<sup>700</sup> V. *supra*, § 1.

Ces politiques pénitentiaires ont évidemment pour objet de fixer chaque année, pour l'ensemble de l'Administration, des objectifs précis, humains et matériels, et de lui fournir, en termes budgétaires, les moyens nécessaires à leur accomplissement, tout en lui donnant les indicateurs de fonctionnement utiles.

L'existence préalable de ces cadres s'avère indispensable pour donner tout son sens à un contrôle dont la fonction première sera, en définitive, d'en vérifier et d'en dynamiser l'exécution.

Une telle finalité ne peut plus s'accommoder de l'habituelle problématique selon laquelle les missions sont accomplies « au mieux » en l'état des moyens de l'Administration pénitentiaire<sup>701</sup>. Elle requiert la mise en œuvre de ressources budgétaires suffisantes pour rétablir un état de normalité et de sérénité dans la prison. La position de principe consistant à imposer la norme d'un détenu par cellule équipée d'un sanitaire et d'une douche individuelle est, à elle seule, de nature à changer en profondeur la situation des prisons, les conditions de vie des détenus et, par suite, l'ordre interne.

La situation actuelle des prisons exige la définition d'une politique, d'un programme d'équipement, et de missions précises, suivis dans la continuité et la sérénité sur une longue période.

La clarté des missions et des statuts mais aussi la lisibilité des politiques pénitentiaires permettraient, en effet, de mesurer sans ambiguïté l'écart existant entre les acquis et les attentes et, plus encore, d'assurer le suivi uniforme de cette gestion, en évitant les crises répétées, relayées par les médias, qui provoquent l'attention réactive spasmodique de l'opinion et des pouvoirs publics, à l'origine de missions diverses, de rapports successifs, entre de longues périodes de désintérêt.

Dès lors, le contrôle confié au Contrôleur Général des prisons pourrait, par sa conception même, la dynamique, la permanence et la continuité qu'il impose, être un instrument efficace au service d'un meilleur fonctionnement de l'institution. Conçu non comme un instrument de recherche de la faute, mais comme l'évaluation d'une gestion par rapport à un cadre légal et à une politique préalablement fixés, il permettrait de révéler à la Représentation nationale et à l'opinion publique soit une inadéquation des objectifs au regard des exigences légales, soit une carence des moyens accordés à l'Administration pour parvenir aux objectifs.

En toute hypothèse, le Contrôleur Général ferait ressortir autant les aspects positifs que les pratiques à corriger, les points forts que les points faibles de l'établissement, en donnant au contrôle la finalité essentielle d'aider l'Administration pénitentiaire à exécuter ses missions.

### **c - Une méthode du contrôle**

L'élaboration de cette méthode aurait à se fonder, d'une part, sur les missions de l'Administration pénitentiaire et de ses agents, le régime juridique des prisons et le

---

<sup>701</sup> Dans le cadre de la discussion du projet de loi relatif à la présomption d'innocence, a été voté un amendement qui inclut les établissements pénitentiaires dans le champ de contrôle des commissions de sécurité.

statut du détenu, tels qu'ils seraient régis par la loi sur les prisons, d'autre part, sur les objectifs de la politique pénitentiaire nationale et de celle qui a été adaptée à chaque établissement. Saisissant toutes les données, humaines, sociales et matérielles d'une prison, une telle méthode devrait aboutir à une vue d'ensemble exacte de l'établissement en procurant une grille de référence pour son directeur, en même temps qu'un repère d'évaluation pour l'ensemble des personnels de l'Administration pénitentiaire.

Sous cet aspect, la méthode de contrôle serait un instrument du « management », indiquant aux responsables d'établissements les points sur lesquels il convient de faire porter leurs efforts et d'envisager avec les personnels les aménagements nécessaires aux pratiques de l'établissement.

Enfin, le contrôle devrait être conduit par une équipe pluridisciplinaire, constituée à l'initiative du Contrôleur Général des Prisons pour chaque opération en fonction de l'état et des difficultés propres à l'établissement visité.

### **3 - Pouvoirs du Contrôleur Général des Prisons**

Dans la mise en œuvre d'une compétence ainsi largement conçue, le contrôle devrait revêtir un double aspect : un contrôle qualifié de permanent parce qu'il consiste à suivre les résultats de l'Administration pénitentiaire et de chaque établissement pénitentiaire ; des contrôles dénommés ponctuels parce que déclenchés lors de la révélation de difficultés propres à un établissement. Un tel contrôle permettrait également de formuler des recommandations destinées aux améliorations apparaissant indispensables ainsi que des observations, et d'entreprendre toute étude.

## **a - Pouvoir de contrôle permanent**

Chaque établissement devrait d'abord faire l'objet d'un contrôle à distance à partir des documents régulièrement produits par l'Administration pénitentiaire pour chaque établissement et par les Administrations chargées de contrôles spécifiques.

A cette fin, le Contrôleur Général des Prisons se verrait adresser tous les documents utiles à l'appréciation de l'état global des prisons, notamment les plans ou programmes établis par l'Administration, mais aussi toutes les circulaires et notes de service.

De leur côté, les directeurs d'établissement et directeurs régionaux auraient l'obligation de lui faire parvenir tous les documents locaux afin de lui permettre un suivi de chaque établissement, tant pour la gestion des moyens humains que pour la mise en œuvre des moyens matériels et immobiliers.

Pour être efficace et suivie, cette obligation de communication serait établie et précisée par la loi.

Aux mêmes fins, le Contrôleur Général devrait recevoir les rapports généraux et ponctuels, ainsi que les recommandations des Médiateurs, dont les archives lui seraient ouvertes, notamment avant chaque visite d'établissement.

Une équipe de documentalistes et d'analystes aurait pour tâche de réceptionner les éléments d'information que le Contrôleur Général demanderait sur l'état des prisons, de les analyser, de les exploiter et de les archiver, afin de constituer une base d'informations sur chaque établissement.

Cette base documentaire permettrait au Contrôleur Général des Prisons d'être en permanence informé de la situation des établissements, afin de prévoir un programme de visites, soit régulières selon une périodicité déterminée, soit ponctuelles en fonction des événements ou incidents portés à sa connaissance.

## **b - Pouvoir de visite des établissements**

Le contrôle des prisons résulte aussi, et surtout, de visites que le Contrôleur général et son équipe effectueraient dans chaque établissement, régulièrement ou ponctuellement.

Le Contrôleur Général devrait donc disposer du pouvoir de « visiter » les prisons en toutes leurs parties, de procéder à tous constats et à toutes auditions, d'obtenir communication de tous documents.

### ***1) Modalités des visites***

Le Contrôleur Général et ses collaborateurs pourraient entrer librement, et à tout moment, dans tout établissement pénitentiaire, en toutes ses parties, sans avis préalable, selon des modalités diverses, et après une préparation presque toujours identique.

**Types de visite.** Les visites répondent, en effet, à des finalités différentes : vérification complète, contrôle ponctuel de la réalité d'un dysfonctionnement dénoncé, ou bien examen consécutif à une précédente visite, finalités pour lesquelles il faudrait prévoir des « visites programmées », des « visites inopinées » ou des « visites de suivi ».

La «**visite programmée**» consiste dans une vérification complète de chaque établissement que le Contrôleur Général devrait opérer selon une périodicité fixée, tous les cinq ans par exemple. Il établirait à cette fin un programme pluriannuel des visites périodiques. Il aviserait l'Administration pénitentiaire de ce programme au début de chaque année et, dans un délai préalable de quelques semaines, chaque établissement de la date de la visite prévue.

La «**visite inopinée**» est déclenchée pour des raisons diverses : communication d'une information, réception d'une plainte ou dénonciation d'une situation ou d'un événement particulier qui rendent nécessaire une visite immédiate, sans que l'établissement ni l'Administration pénitentiaire n'en soient préalablement informés.

La «**visite de suivi**», destinée à assurer la continuité dans le contrôle, a pour objet de vérifier que le directeur de l'établissement soumis à une précédente visite, programmée ou inopinée, a pris toutes les mesures nécessaires pour résorber le ou les désordres constatés.

**Préparation des visites.** Préalablement aux visites programmées et, s'il en a le temps, aux visites inopinées, le Contrôleur Général devrait avoir les moyens de réunir l'information nécessaire à l'effectivité de son contrôle.

A cette fin, il pourrait consulter le dossier qu'il a constitué sur l'établissement, organiser des réunions avec les Médiateurs concernés et leurs délégués<sup>702</sup>, afin d'obtenir les informations dont ceux-ci disposent à partir du traitement des requêtes pour les premiers et de leur présence dans l'établissement pour les seconds.

Il aurait également accès aux archives de l'Administration pénitentiaire concernant l'établissement et ses personnels, y compris, le cas échéant, à celles de l'Inspection des Services Pénitentiaires, ainsi que la faculté de consulter tous les responsables et agents des services centraux.

Trois semaines avant le début d'une visite programmée, un représentant du Contrôleur Général se rendrait dans l'établissement concerné pour préparer la visite et demander la confection d'un dossier préalable, prendre contact avec les syndicats des personnels pénitentiaires, les délégués des médiateurs, les représentants d'organisations non gouvernementales, les visiteurs de prisons et, plus généralement, toute personne qui lui semble utile à l'information préalable à la préparation de son contrôle.

## **2) Constats**

---

<sup>702</sup> V. *infra*, B et C.

Les contrôleurs pourraient procéder à tous constats utiles, sans que puisse être apportée la moindre entrave à leur opération. Dans l'hypothèse où ils auraient, au cours de leur contrôle, perçu la commission d'une infraction pénale, ils devraient la dénoncer au procureur de la République en application de l'article 40 du Code de procédure pénale.

Le Contrôleur Général reprendrait ces divers constats dans le rapport qu'il établirait à l'issue du contrôle, rapport qu'il notifierait aux personnes intéressées de l'établissement.

Compte tenu des observations recueillies, ce constat pourrait conduire le Contrôleur général à proposer toutes mesures de nature à permettre le retour à un état conforme à la réglementation sur les points contrôlés.

### **3) Auditions**

A l'occasion d'un contrôle, les agents qui en sont chargés pourraient entendre toute personne, dans les conditions de confidentialité qu'ils souhaitent, qu'il s'agisse du détenu, du directeur de l'établissement, du personnel de direction et d'encadrement, des surveillants, des membres du service médical sous réserve du respect du secret professionnel, des travailleurs sociaux, des représentants syndicaux, des « intervenants extérieurs », des représentants d'organisations non gouvernementales, des délégués des médiateurs, des membres des familles de détenus et des visiteurs de prisons.

### **4) Communication de documents**

Les contrôleurs auraient le pouvoir d'obtenir communication de tous documents ou dossiers utiles à l'exécution de leur mission : budget de l'établissement, procès-verbaux du conseil d'administration, circulaires et notes de service diverses, locales ou nationales, quels que soient leur objet ou leur domaine, registres, rapports adressés par le directeur à l'Administration centrale, carnets d'observation des surveillants, rapports d'incidents établis par ceux-ci, sous la seule réserve du respect du secret professionnel médical.

## **c - Pouvoir d'évaluation et de recommandation**

Le Contrôleur Général disposerait du pouvoir d'évaluer l'Administration pénitentiaire chaque année globalement, et tout établissement au terme de chaque contrôle. A cette fin, il établirait des rapports, annuel et spéciaux.

### **1) Rapport annuel**

Dans son rapport annuel, le Contrôleur Général ferait état de son activité, des opérations à conduire et du fonctionnement général de son service. Il apprécierait l'état général des prisons au regard des politiques de réinsertion, d'encadrement et de formation des personnels, d'organisation et d'équipement immobilier. Il mentionnerait dans ce rapport les recommandations qu'il estime nécessaires à la bonne application de la loi dans les prisons ou à la réalisation de la politique pénitentiaire globale. A ce titre, il aurait la faculté de demander que soit élaboré

d'urgence un programme de remise aux normes de tout ou partie d'un ou de plusieurs établissements.

Il remettrait le rapport annuel au Garde des Sceaux qui en saisirait le Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire pour discussion, puis il l'adresserait, accompagné de cet avis, au Parlement.



## **2) Rapports spéciaux**

Dans le rapport qu'il établirait après chaque contrôle programmé, le Contrôleur Général produirait le résultat de l'évaluation à laquelle il a procédé. Il y décrirait l'état de l'établissement dans tous les aspects de ses équipements, de son organisation, de sa gestion, de son fonctionnement et de l'évolution de la situation de l'établissement depuis le dernier contrôle. Il y inclurait, en forme de recommandations, des propositions d'amélioration, d'ajustement des objectifs, de modification de l'état matériel des locaux, de programmation des travaux estimés urgents ou nécessaires à la bonne exécution de la mission pénitentiaire.

Le rapport relatif à une visite de suivi n'aurait d'autre objet que de préciser si les précédentes propositions ou recommandations ont donné lieu, de la part du directeur de l'établissement concerné, aux aménagements préconisés.

Quant au rapport qui suivrait une visite inopinée, il analyserait les faits qui ont déclenché l'investigation, en vérifierait l'exactitude et déterminerait les recommandations qu'imposeraient les constatations.

Tous ces rapports seraient remis au Garde des Sceaux qui disposerait d'un délai pour présenter ses observations, puis adressés au Parlement, accompagnés de ces observations. Afin d'assurer l'indispensable liaison entre les organes chargés du contrôle extérieur, ils devraient être également transmis au Président de la Conférence des médiateurs.

### **d - Publication des rapports**

Le pouvoir de publication des rapports paraît être un des éléments de l'efficacité des contrôles, dans la mesure où, provoquant un débat public, il constitue sans doute un des moyens de la solution des difficultés de l'Administration pénitentiaire. Toutefois, la question de la publication ne se pose pas exactement dans les mêmes termes selon qu'il s'agit des rapports de contrôle ou du rapport annuel.

#### **1) Publication des rapports de contrôle**

Les rapports de contrôle, quelle qu'en soit la nature, seraient publiés avec les observations du Garde des Sceaux à l'initiative du Contrôleur Général des Prisons qui devrait veiller à la confidentialité ou au secret qui s'attachent au respect de la vie privée ou à la sécurité de l'établissement pénitentiaire.

En effet, la publication du rapport de contrôle présente un double intérêt. Elle permet, d'abord, l'introduction d'une réelle transparence sur l'état et le fonctionnement de l'établissement pénitentiaire concerné, éventuellement sur les troubles qui ont motivé le contrôle. Elle vise, d'autre part, à contraindre l'Administration, placée sous le regard de l'opinion, à prendre les mesures qu'implique la situation révélée, en termes d'investissements, d'équipement, d'organisation, de suppression de pratiques, voire de poursuites disciplinaires ou pénales si des fautes sont constatées.

Cette publication pourrait, à l'appréciation du Contrôleur Général, être suivie de tous autres modes de communication appropriés.

## **2) Rapport annuel**

Le rapport annuel serait régulièrement et intégralement publié. Le Contrôleur général pourrait concomitamment user de toute autre voie de communication qu'il estimerait opportune.

### **e - Pouvoir d'observation**

Le Contrôleur Général aurait l'obligation de dénoncer au Procureur de la République les infractions pénales constatées et à l'autorité administrative les fautes disciplinaires parvenues à sa connaissance dans l'exercice de sa mission.

La Commission s'est interrogée sur l'opportunité de lui donner le pouvoir de déclencher des poursuites pénales ou de s'associer aux poursuites engagées par le ministère public. Une telle possibilité renforcerait sans aucun doute son pouvoir dans des proportions sensibles. Elle risquerait, en revanche, de constituer une immixtion dans les pouvoirs des parquets et une confusion dans les autorités de poursuite.

Sur cette question la Commission a donc opté pour la faculté donnée au Contrôleur Général, d'une part, de se renseigner sur les suites données à ces dénonciations et, le cas échéant, d'en rendre compte dans ses rapports successifs, d'autre part de présenter des observations écrites dans les procédures et de les développer oralement devant les juridictions pénales.

Les mêmes prérogatives pourraient lui être reconnues devant les instances disciplinaires.

### **f - Pouvoir d'étude**

Le Contrôleur Général des Prisons aurait, enfin, le pouvoir de décider d'entreprendre des études sur les thèmes qu'il estime utiles au complément de son information sur le monde pénitentiaire, à l'évaluation de l'Administration ou à la solution d'une question actuellement pendante : suicides, traitement des détenus atteints d'affections psychiatriques, émission et réception de correspondances... Ces études aboutiraient éventuellement à la rédaction de « rapports thématiques », rendus publics en tant que de besoin.

## **B – Les Médiateurs des prisons**

La médiation constitue l'une des trois fonctions du contrôle extérieur des prisons<sup>703</sup>, pour laquelle la Commission propose la création de « Médiateurs des prisons »<sup>704</sup>, dont il faut envisager l'organisation, la compétence et les pouvoirs<sup>705</sup>.

---

<sup>703</sup> Sur ce point : V. les auditions, par la Commission, de M. Jean-Pierre DINTILHAC, Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Paris, ancien directeur de l'Administration Pénitentiaire ; de Mme BASTE-MORAND, Présidente honoraire de l'Association Nationale des Visiteurs de Prisons (ANVP). V. également : la contribution de Breidge GADD, Chef du Bureau de la Probation en Irlande du Nord jointe en annexe.

<sup>704</sup> Ci-après dénommés « Médiateurs ».

<sup>705</sup> V. sur ce point : l'audition, par la Commission, de M. Philippe BOUCHER, Conseiller d'Etat.

## **1 – Organisation des Médiateurs de prison**

Constituant l'une des trois fonctions du contrôle des prisons, la médiation implique une relative proximité du médiateur avec le détenu et le personnel pénitentiaire<sup>706</sup>. Un organe national ne serait donc pas adapté : trop lointain pour être aisément accessible, il entraînerait une centralisation des requêtes peu propice à la rapidité des réponses.

Le rattachement du médiateur à l'établissement pénitentiaire pourrait toutefois provoquer soit des relations conflictuelles avec la direction, soit une diminution de sa crédibilité.

Pour concilier ces deux impératifs apparemment divergents, il est proposé d'une part d'installer les médiateurs au niveau des régions pénitentiaires, échelon qui constitue le bon équilibre entre la distance et la proximité nécessaires, en leur conférant une compétence et des pouvoirs qui leur permettent de remplir efficacement leur mission, d'autre part de les réunir en une « Conférence nationale » les adossant à une organisation structurée.

Cet équilibre est de nature à leur conférer le poids et la crédibilité indispensables à l'égard de l'institution pénitentiaire.

La « Conférence nationale des médiateurs » constituerait donc une structure de coordination entre tous les médiateurs organisés, au niveau local, en « services régionaux de médiation pénitentiaire ».

La Commission s'est naturellement posé la question du rattachement des médiateurs des prisons au Médiateur de la République. De nombreux arguments militaient en faveur de cette solution, au premier rang desquels l'autorité reconnue de celui-ci, les services structurés dont il dispose au niveau régional et l'intérêt qu'il porte à la question pénitentiaire.

Toutefois, d'autres raisons ont conduit à opter pour un corps spécifique de « Médiateurs des prisons » disposant d'une organisation propre : l'impossibilité pour le détenu de pouvoir saisir directement le Médiateur de la République, la nécessaire connaissance du milieu pénitentiaire pour y conduire efficacement une médiation, et le crédit que le médiateur doit avoir à l'égard de l'Administration.

### **a - La Conférence des Médiateurs des prisons**

Organe permanent et délibérant des Médiateurs, la Conférence déterminerait les orientations de la médiation, en définirait la méthode et la déontologie, discuterait son budget et donnerait un avis sur la répartition de celui-ci. Elle remplirait à l'égard des Médiateurs une fonction d'étude, de réflexion, de contrôle et de discipline.

---

<sup>706</sup> V. sur ce point : l'audition, par la Commission, de M. MIKO.

En outre, la conférence établirait la liste des personnes qu'elle entend proposer au ministre de la justice pour être nommées dans les fonctions de « Délégués des médiateurs »<sup>707</sup>.

---

<sup>707</sup> V. *infra*, C.

## **b – Le Président de la Conférence des Médiateurs des prisons**

La Conférence élirait en son sein un président qui aurait pour fonctions la coordination et l'animation des médiateurs régionaux. Ce président représenterait ceux-ci auprès des pouvoirs publics et rendrait compte de leur action dans un rapport annuel rendu public. Il en constituerait la structure administrative, gestionnaire et budgétaire.

Son indépendance résulterait de son statut de médiateur, de son élection et de la longueur de son mandat, de l'ordre de trois ou quatre ans. N'étant, en outre, soumis à aucun pouvoir hiérarchique, il ne recevrait d'instructions d'aucune autorité.

Attributaire de la dotation budgétaire nécessaire à la médiation, il la répartirait entre les « services régionaux de médiation pénitentiaire », après avis de la Conférence.

Il serait assisté de services administratifs lui permettant d'assurer ses tâches de gestion et de documentation.

## **c – Les Médiateurs des prisons**

Partie intégrante du contrôle externe des prisons, ces agents chargés de la fonction de médiation doivent être indépendants, permanents et qualifiés.

Cette triple contrainte conduit à proposer la création d'un corps spécifique doté d'un recrutement, d'un statut et d'une rémunération propre à garantir l'indépendance de ses membres et leur professionnalisme.

Ce corps pourra être conçu comme un corps de débouché pour les fonctionnaires, tout en ouvrant la voie à un tour extérieur destiné à l'enrichir des expériences les plus diverses de personnes qui, notamment dans les associations ou les organisations non gouvernementales, auront acquis une connaissance suffisante des questions pénitentiaires.

Régi selon une procédure stricte, le recrutement des médiateurs comporterait un appel public à candidatures, le dépôt d'un dossier et une audition de chacun des candidats. Il incomberait à la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, qui proposerait ensuite à l'autorité de nomination la liste des candidats retenus.

Les Médiateurs seraient nommés par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice. Irrévocables, ils bénéficieraient d'un déroulement de carrière les mettant à l'abri des pressions, notamment grâce un avancement indiciaire à l'ancienneté. N'étant soumis qu'à l'autorité du Président qu'ils ont élu, ils ne pourraient recevoir d'instructions de quiconque. Leur discipline serait assurée par la Conférence des Médiateurs qui, à cette fin, élirait une commission en son sein.

Tout Médiateur devrait, préalablement à son entrée en fonction, recevoir une formation à la médiation en milieu pénitentiaire, dont les techniques et la déontologie

sont à définir de manière précise et pragmatique, en particulier en ce qui concerne les relations avec l'Administration et les détenus.

Les Médiateurs seraient regroupés, au niveau des régions pénitentiaires, dans des « services régionaux de médiation pénitentiaire » dirigés par l'un d'eux qui, élu par la Conférence des Médiateurs, aurait la responsabilité de la gestion administrative locale. A ce titre, il gèrerait, en concertation avec ses collègues, la dotation budgétaire que leur attribue le Président.

Tous les services régionaux disposeraient d'un secrétariat chargé, outre de la gestion administrative et budgétaire, de la réception et de l'enregistrement des requêtes, de la correspondance et de la rédaction des rapports de médiation.

## **2 – Compétence des Médiateurs de prison**

Les Médiateurs installés au niveau des régions pénitentiaires procèderaient aux médiations. Le Président de la Conférence des Médiateurs aurait, en outre, une compétence d'ordre administratif.

### **a – Compétence du Président de la Conférence des médiateurs des prisons**

Le Président de la Conférence des Médiateurs veillerait au bon fonctionnement des services régionaux, donnerait les instructions nécessaires au traitement efficient des requêtes, et diffuserait les informations utiles à cette même fin.

Dans cette perspective, il coordonnerait l'action des Médiateurs sur l'ensemble du territoire, assurerait la synthèse de tous leurs travaux ainsi que la tenue corrélative des statistiques.

Il aurait pour relais hiérarchique les Médiateurs élus comme responsables administratifs des services régionaux.

Il convoquerait la Conférence des Médiateurs chaque fois qu'il l'estime nécessaire, et au moins deux fois par an, en fixerait l'ordre du jour et en assurerait le secrétariat. Il en présiderait la formation disciplinaire.

Le Président de la Conférence des Médiateurs conduirait toute discussion avec la direction de l'Administration pénitentiaire, afin de tendre à uniformiser les pratiques des Médiateurs et les réponses des divers services administratifs locaux aux problèmes similaires.

Il serait également chargé d'assurer la liaison avec le Contrôleur Général des prisons, notamment en l'informant de l'état des requêtes déposées dans chaque établissement pénitentiaire et des faits qui, constatés dans l'exercice de la médiation, pourraient provoquer son intervention.

### **b – Compétence des Médiateurs des prisons**

Les Médiateurs recevraient toutes les requêtes que les détenus pourraient, en toute confidentialité, leur adresser oralement lors d'un entretien, dans un écrit ou par l'intermédiaire d'un Délégué du médiateur<sup>708</sup>.

La recevabilité de ces requêtes devrait être soumise à la double condition qu'aucune instance judiciaire n'ait été engagée pour le litige évoqué et que le directeur préalablement saisi ait, fût-ce implicitement, rejeté la demande en cause dans les huit jours de son dépôt.

Dans le traitement de ces requêtes, les Médiateurs auraient pour compétence de rechercher et de proposer une solution aux conflits entre les détenus et l'Administration pénitentiaire. A l'issue de leur médiation, il leur serait adressé copie de la décision que l'Administration a prise à la suite de leur recommandation.

### **3 – Pouvoirs des Médiateurs de prison**

Le Président de la Conférence et les Médiateurs auraient l'obligation de dénoncer au procureur de la République toute infraction pénale parvenue à leur connaissance. Ils en informeraient le Contrôleur Général et porteraient, en outre, à sa connaissance tous les faits de nature à provoquer son intervention.

Le Président de la Conférence tiendrait de sa qualité des pouvoirs que n'ont pas les autres Médiateurs.

#### **a – Pouvoirs du Président de la Conférence des Médiateurs**

Le Président de la Conférence des Médiateurs aurait des pouvoirs d'ordre administratif mais également ceux de visiter les prisons, d'obtenir communication de documents, de saisir le ministre de la justice ainsi que d'établir des rapports : annuel lui permettant de formuler des recommandations et thématiques.

##### **1) Pouvoirs administratifs**

Le Président de la Conférence pourrait donner toutes instructions utiles à la conduite des médiations et procéder aux vérifications des services régionaux de médiation pénitentiaire afin de s'assurer de leur bon fonctionnement.

##### **2) Pouvoir de visite**

Dans ses fonctions d'animation des Médiateurs, le Président de la Conférence aurait aussi le pouvoir de visiter, à tout moment, les établissements pénitentiaires et, dans l'exécution des visites, de s'entretenir, en toute confidentialité, avec tout détenu ou membre de la direction ou du personnel, spontanément ou à la demande de ceux-ci.

##### **3) Pouvoir d'obtenir communication**

---

<sup>708</sup> V. *infra*, C.



Le Président de la Conférence pourrait obtenir de l'Administration communication de tous documents utiles à l'exécution de sa mission, quels qu'ils soient, sans que puisse lui être opposé un secret professionnel autre que médical.

#### **4) Pouvoir de saisir le ministre de la justice**

Le Président de la Conférence se verrait confier le pouvoir de saisir, spontanément ou sur demande d'un Médiateur, le Garde des Sceaux de difficultés qui, ponctuelles ou répétées, dans un ou plusieurs établissements, nuisent au bon fonctionnement des services de médiation et aux finalités de l'institution. Il en tiendrait informé le Contrôleur Général des prisons.

Il procèderait à toutes communications qu'il juge utiles au bon accomplissement de ses missions.

#### **5) Rapport annuel : pouvoir de recommandation**

Le Président de la Conférence établirait le rapport annuel faisant état de l'activité des Médiateurs et du fonctionnement de la médiation au cours de l'année écoulée, en produisant toutes précisions utiles sur l'état des requêtes déposées dans l'ensemble des prisons.

Il y formulerait toutes recommandations ou préconisations nécessaires à la bonne application de la loi dans les prisons et à l'accès des détenus au droit.

Ce rapport discuté par la Conférence des Médiateurs serait remis au Garde des Sceaux qui, après consultation du Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire, ferait part de ses observations. La publication de ce rapport interviendrait en annexant celles-ci, après que l'ensemble aura été transmis au Parlement, et au Contrôleur Général des prisons pour assurer l'indispensable liaison entre les organes chargés du contrôle extérieur.

#### **6) Rapports thématiques**

Le Président de la Conférence pourrait décider d'entreprendre des études à propos de tout thème qui lui apparaît indispensable à son information ou à celle des Médiateurs ou à une question qui, fréquemment évoquée, n'a pas trouvé de solution satisfaisante.

Il rédigerait alors des « rapports thématiques » qui suivraient le même régime de discussion, de communication et de publication que les rapports annuels..

#### **b - Pouvoirs des Médiateurs des prisons**

Dans l'exercice de leurs fonctions, les Médiateurs recevraient les pouvoirs de visite, d'information générale, d'investigation, de saisine du Président de la Conférence, de médiation et de recommandation, d'observation et de suite, tous pouvoirs qui devraient obliger à des réunions mensuelles de médiation au sein de chaque prison.

### **1) Pouvoir de visite**

Pour l'instruction des requêtes, les Médiateurs auraient, dans la prison concernée, un pouvoir de « visite », les autorisant à y entrer librement à tout moment et à se rendre dans chacune de ses parties. Ils pourraient demander à l'Administration de leur ouvrir les cellules des détenus, même si ceux-ci sont placés au quartier disciplinaire ou à l'isolement.

Ils pourraient rencontrer, en toute confidentialité, tout détenu et tout membre de la direction ou du personnel, à leur initiative ou à la demande de ceux-ci, et recueillir verbalement toute déclaration ou requête.

Ils auraient la faculté d'assurer, au sein de l'établissement pénitentiaire, toutes les permanences jugées utiles.

Dans toute partie de l'établissement que le Médiateur désignerait, seraient installées des boîtes aux lettres, dans lesquelles les détenus pourraient anonymement, et sans aucun contrôle, déposer les lettres qu'ils lui destinent<sup>709</sup>. Il collecterait tous les jours le contenu de ces boîtes dont il posséderait seul les clés, éventuellement confiées au Délégué pour le remplacer dans cette tâche, lequel pourrait aussi recevoir directement ces lettres.

### **2) Pouvoir d'information générale**

Les Médiateurs auraient la faculté de rencontrer la direction de l'établissement pour s'informer des conditions de la détention et de la mise en œuvre du statut du détenu.

Ils devraient, en particulier, vérifier que les détenus ont le libre exercice de leur droit de requête, ainsi qu'un accès effectif au droit par la mise à leur disposition des textes régissant les prisons, tel le règlement intérieur, et par la tenue régulière de permanences d'avocat.

### **3) Pouvoirs d'investigation**

Les Médiateurs disposeraient des pouvoirs d'audition et d'obtenir communication.

**Pouvoir d'audition.** Pour le traitement des requêtes, les Médiateurs pourraient entendre, en toute confidentialité, le requérant, le ou les membres du personnel concernés, le directeur ou les cadres de l'établissement et tout témoin intérieur ou extérieur à l'établissement. Normalement écrite, la procédure pourrait, en tant que de besoin, être conduite oralement, particulièrement au cas d'urgence ou de litige mineur.

**Pouvoir d'obtenir communication.** Il conviendrait de conférer aussi aux Médiateurs le pouvoir d'obtenir de l'Administration communication de tous

---

<sup>709</sup> V. sur ce point, l'audition et la contribution écrite de M. Bernard MADELEINE qui a formulé une proposition en ce sens.

documents utiles, tels que le dossier du requérant, les circulaires ou notes de service locales ou nationales, ainsi que les registres, sans que puisse leur être opposé un secret autre que médical.

#### **4) Pouvoir de saisir le Président de la Conférence**

Lorsqu'il rencontre, dans l'exécution de sa mission, des difficultés tenant notamment à l'exercice de ses pouvoirs d'investigation, le Médiateur aurait la ressource d'en appeler au Président de la Conférence, aux fins de saisine éventuelle du Garde des Sceaux.

Il lui transmettrait ses recommandations en cas d'échec d'une médiation.

#### **5) Pouvoir de médiation et de recommandation**

Les Médiateurs auraient pour mission de rechercher une solution au différend qui oppose l'Administration au détenu.

Au cas d'accord, ils en consigneraient le résultat dans un rapport de médiation. Le dossier serait clos après que, l'Administration leur ayant donné communication de la décision qu'elle a consécutivement prise, ils auront vérifié auprès du requérant que le litige a été effectivement réglé.

Dans l'hypothèse d'échec, ils préconiseraient une solution, notifiée à l'Administration et au détenu, dans une recommandation qu'ils transmettraient au Garde des Sceaux, Ministre de la justice, par l'intermédiaire du Président de la Conférence. Si cette recommandation n'était pas suivie, ce dernier pourrait la rendre publique, accompagnée de la position du Garde des Sceaux.

Lorsque le litige implique l'interprétation d'une disposition du règlement intérieur ou de tout autre texte, la solution adoptée serait mise à la disposition des détenus, avec le règlement intérieur, dans un lieu auquel ils peuvent aisément accéder.

#### **6) Pouvoir d'observation et de suite**

Si un Médiateur découvrait, à l'occasion de son intervention dans un établissement pénitentiaire, des faits constitutifs d'une infraction pénale ou d'une faute disciplinaire, il devrait les dénoncer respectivement au procureur de la République en application de l'article 40 du Code de procédure pénale et à l'autorité administrative.

Au cours d'une procédure pénale ou disciplinaire engagée, le Médiateur aurait la possibilité de produire des « observations », par écrit ou lors d'une audition par procès-verbal qu'il pourrait exiger.

Comme pour le Contrôleur Général, la Commission a évoqué la possibilité d'attribuer au Médiateur ou au Président de la Conférence le droit de se constituer partie civile en cas d'infraction subie par un détenu. Après en avoir débattu, elle a écarté cette solution. Il lui a semblé que ce droit ne pouvait être accordé sans une

réforme de l'action civile, le problème se posant, en l'espèce, dans des termes différents de ceux qui concernent l'action civile collective des articles 2-1 et suivants du Code de procédure pénale. En outre, donner au Médiateur un droit propre d'engager et de suivre l'action publique lui a paru empiéter sur la mission des parquets directement investis du respect de l'ordre public dans les établissements pénitentiaires, sans que des considérations techniques puissent véritablement le justifier, comme c'est généralement le cas lorsque des Administrations sont spécialement investies de pouvoirs de poursuite.

### **7) Réunions mensuelles de médiation**

Pour que l'institution du médiateur puisse réussir, il est essentiel qu'elle soit acceptée par l'Administration pénitentiaire dans son ensemble et, concrètement, dans chaque établissement.

Il conviendra donc que cet impératif soit pris en compte dans la formation des Médiateurs, afin qu'ils aient, au sein des prisons, une intervention exactement adaptée à leur mission. Il faut, en effet, que leur action ne soit pas comprise comme une réduction des pouvoirs du directeur ou des cadres, mais au contraire comme un mode de résolution souple et consensuel des différends nés de la vie carcérale quotidienne. Destinée à éviter toute situation de crispation, d'opposition, d'hostilité, d'affrontement voire d'agressivité entre le détenu et son environnement administratif, la médiation n'a d'autre objet que de soumettre à un tiers une situation de conflit irréductible pour qu'il y apporte une solution, tout en laissant à l'Administration son pouvoir de décision.

Dans le même temps, il faudrait que l'introduction de la médiation dans les établissements pénitentiaires soit accompagnée d'une présentation pédagogique à tous les personnels pénitentiaires, dans le cadre des formations initiale et continue, pour leur en expliquer clairement l'esprit et la finalité.

Enfin, pour éviter que, dans les établissements, ne surviennent des malentendus ou ne se développent des réactions de rejet ou d'incompréhension, une réunion se tiendrait tous les mois entre les Médiateurs, la direction et les représentants du personnel de surveillance. Elle aurait pour objet de faire le point sur les interventions du ou des Médiateurs, d'en mesurer l'impact et les conséquences et, en fonction de ces appréciations, d'adapter les comportements respectifs.

## **C – Les Délégués du Médiateur des prisons**

Troisième fonction du contrôle des prisons, l'« observation » a pour objet de permettre à des citoyens de pénétrer ordinairement dans les prisons pour y effectuer toutes visites et rencontrer des détenus ou des membres du personnel pénitentiaire avec lesquels ils s'entretiennent librement.

Cette institution répond à plusieurs finalités. D'abord, elle doit assurer à tout établissement la transparence qui lève les soupçons nés de l'opacité. En ouvrant la prison à un regard extérieur, on permet à des particuliers de découvrir sans entrave la réalité de la société carcérale. Ensuite, elle vise à offrir à tout détenu la faculté de

rencontrer, lorsqu'il le souhaite, un interlocuteur extérieur. Enfin, elle tend à intéresser l'opinion publique au monde de la prison et à établir avec lui un échange d'informations qui fait aujourd'hui défaut. Ainsi, constituant pour le Médiateur un relais quotidien, les Délégués pourraient utilement l'assister dans ses missions, compte tenu de leur organisation, de leur compétence et de leurs prérogatives.

## **1 – Organisation des Délégués du Médiateur**

La fonction d'« observation » exige une grande proximité entre ceux qui l'exercent et l'établissement concerné, puisqu'elle tend, au sein de celui-ci, à une présence, la plus fréquente possible, de bénévoles que la Commission a dénommés « Délégués du médiateur »<sup>710</sup> en raison de leurs fonctions. C'est dire qu'il leur faudrait avoir un recrutement et une implantation au plan local.

Citoyens bénévoles, ils devraient refléter la société civile en s'approchant au plus près des catégories sociales concernées par la détention, afin de pouvoir entretenir avec les détenus un dialogue aussi constructif que possible sur les conditions de la vie pénitentiaire.

Une importance particulière serait accordée à l'indépendance des Délégués, condition de leur crédit, afin que leur proximité par rapport à l'établissement ne les fasse pas apparaître aux détenus comme une émanation de l'Administration.

Leurs prérogatives feraient l'objet d'une charte, qu'ils s'engageraient solennellement à respecter, fixant précisément les modalités de leur mission, ainsi que les obligations de prudence et de déontologie que celle-ci leur impose.

Les Délégués, en nombre proportionné à la population pénale, seraient réunis dans un « Comité » constitué auprès de chaque établissement, dont ils éliraient, en leur sein, le président.

Pour concilier les principes de citoyenneté, de proximité et de liaison des Délégués avec les Médiateurs, la Commission a considéré qu'il conviendrait de confier leur recrutement à chaque « Comité » et leur nomination au Garde des Sceaux sur proposition de la Conférence des Médiateurs.

Après avoir lancé un appel public à candidatures et entendu tous les candidats, chaque Comité des Délégués soumettrait une liste de personnes sélectionnées à la Conférence des Médiateurs. Après délibération, celle-ci proposerait la liste des personnes retenues pour chaque établissement au Garde des Sceaux, ministre de la justice qui, après avoir fait procéder à une enquête sur la moralité de chacun des candidats, procéderait à leur nomination en qualité de Délégués.

Ainsi seraient assurée l'indépendance nécessaire des Délégués, garanties leur moralité et leur rigueur, et prévenu tout risque de comportement incompatible avec l'exercice de leur mission de service public dans la prison.

---

<sup>710</sup> Ci-après dénommés « Délégués ».

Nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable, ils ne pourraient être révoqués que par le Garde des Sceaux, ministre de la justice, sur proposition de la Conférence des Médiateurs. Toutefois, à raison de l'urgence, le Médiateur aurait la faculté de les suspendre provisoirement.

Les Délégués recevraient une formation suffisante, adaptée à leurs fonctions et assurée par les Médiateurs, qui comprendrait tous les éléments nécessaires à une bonne approche de la société carcérale.

Pour assurer son fonctionnement, le Comité des Délégués disposerait d'un local fourni par l'Administration, ainsi que des crédits alloués par le responsable du service régional de médiation pénitentiaire, afin de lui permettre l'emploi d'un secrétaire à temps partiel, l'achat de matériel, le financement de la procédure de recrutement de ses membres, et le paiement des frais engagés par ceux-ci dans l'exercice de leurs fonctions totalement bénévoles.

## **2 – Compétence des Délégués du Médiateur**

Les Délégués auraient tous la même compétence. Celui qui a été élu président exercerait, en outre, des fonctions d'ordre administratif.

### **a - Le Président du Comité des Délégués**

Le Président du Comité des Délégués aurait pour mission de coordonner l'action de ses collègues. Il assurerait la représentation du Comité et son fonctionnement.

### **b - Les Délégués des Médiateurs**

Investis d'une tâche d'observation à l'intérieur des prisons, mais aussi relais des Médiateurs concernés, les Délégués pourraient visiter l'établissement sans entrave, ni restriction, pour y observer les conditions générales de détention, particulièrement en ce qui concerne l'état d'entretien du bâtiment et des cellules, l'hygiène et l'alimentation, l'application aux détenus de leur statut, les rapports de ceux-ci avec l'Administration et avec leurs codétenus, sans jamais interférer dans la gestion et l'administration de l'établissement.

Par leur présence dans l'établissement, ils constitueraient un organe d'information précieux autant pour le Contrôleur Général des prisons que pour les Médiateurs, qu'ils informeraient des faits intéressants l'exercice des missions respectives de ceux-ci.

Ils auraient entre les détenus et la direction de l'établissement une fonction essentielle d'intermédiation.

## **3 – Prérogatives des Délégués du Médiateur**

Les prérogatives accordées aux Délégués seraient liées aux missions d'observation et d'intermédiation qu'ils rempliraient au sein de l'établissement, le Président du Comité ayant en outre des fonctions d'ordre administratif.

## **a – Prérogatives du Président du Comité des Délégués**

Dans chaque établissement pénitentiaire, le Président disposerait de prérogatives lui permettant d'assurer la représentation du Comité et son fonctionnement. Ainsi, il organiserait les permanences et convoquerait les réunions du Comité, auxquelles pourraient assister le Médiateur et le directeur de l'établissement invité.

### ***1) Organisation***

Le Président du Comité organiserait le fonctionnement de celui-ci. Compte tenu de l'obligation de fréquence et de périodicité des visites, il prévoirait un tableau de roulement des Délégués, de telle manière qu'une présence extérieure puisse être assurée chaque jour dans l'établissement.

Il aurait, s'il l'estime utile, la possibilité d'attribuer à chacun de ses collègues délégués un secteur de l'établissement dont il lui confierait l'observation particulière.

### ***2) Rapport annuel***

Chaque année, le Président du Comité aurait la charge d'élaborer, avec ses collègues, un rapport présentant un bilan de l'exercice de leurs missions au sein de l'établissement.

Transmis au Président de la Conférence des Médiateurs, au Contrôleur Général des prisons et à la direction de l'établissement concerné, ce rapport pourrait être publié dans la presse locale, accompagné des observations du chef d'établissement.

## **b – Prérogatives des Délégués des Médiateurs**

Dans chaque prison, les Délégués auraient la faculté d'en effectuer la visite, d'avoir des entretiens, de transmettre les requêtes, de signaler des faits, de saisir les autorités et d'établir des liens avec le directeur.

### ***1) Visite de l'établissement***

Dans l'exercice de leurs fonctions, les Délégués se verraient attribuer le pouvoir d'entrer à tout moment dans l'établissement pénitentiaire auprès duquel ils sont installés, de se rendre dans toute partie de celui-ci. A cet effet, ils obtiendraient, dès leur entrée dans les lieux, les clés leur permettant de progresser dans les parties communes de la prison.

### ***2) Entretiens***

Les Délégués pourraient s'entretenir, en toute confidentialité, avec les détenus et les membres du personnel.

Lors de leur permanence, ils recevraient tous les détenus qui en font la demande.

### ***3) Transmission des requêtes***

Des requêtes orales et écrites des détenus pourraient être remises aux Délégués, qui les traiteraient en recherchant avec la direction une solution acceptée ou les transmettraient au Médiateur. On aménagerait ainsi des occasions de régler immédiatement, et de la manière la plus simple, tous les différends mineurs de la vie carcérale.

En outre, le Médiateur pourrait charger les Délégués de relever tous les jours les boîtes aux lettres destinées aux requêtes, dont il leur confierait les clés.

### ***4) Signalements***

Les Délégués informeraient le Médiateur ou le Contrôleur Général des prisons de tout événement ou de toute situation parvenus à leur connaissance, susceptibles d'intéresser les missions de l'un ou de l'autre.

En outre, ils devraient dénoncer les faits constitutifs d'une infraction pénale ou d'une faute disciplinaire, respectivement au procureur de la République et au directeur de l'établissement.

### ***5) Saisine des autorités***

Chaque Délégué pourrait avoir, avec le directeur de l'établissement, un entretien sur la situation générale de l'établissement ou sur une question particulière.

Par l'intermédiaire du Président du Comité, les Délégués auraient aussi le droit de saisir le directeur régional ou le ministre de la justice.



## **6) Liaison avec le directeur de l'établissement**

Chaque mois, le Président du Comité organiserait une réunion réservée à la synthèse de l'activité des Délégués et de leurs observations, en y invitant, s'il le souhaite, le directeur de l'établissement.

Les Délégués pourraient être conviés à la réunion mensuelle tenue par le directeur d'établissement avec le Médiateur.

### **§ 3 – La mise en cohérence des contrôles existants**

S'interrogeant sur la nécessité de maintenir les contrôles existants des autorités judiciaires et des Administrations<sup>711</sup>, la Commission a opté pour leur maintien tout en estimant nécessaire d'en faire assurer l'exercice effectif, de les confronter et de les mettre en cohérence, tant à l'échelon central qu'à celui de chaque établissement<sup>712</sup>.

Un tel parti est motivé par la nécessité d'appliquer à la prison un traitement ordinaire en la soumettant à tous les contrôles techniques exigés à l'extérieur qui, en tout état, de cause ne peuvent être exécutés par le Contrôleur Général (A). De l'avis de la Commission, les contrôles des autorités judiciaires doivent également être maintenus et renforcés, mais ramenés aux fonctions des magistrats qui les exercent (B).

#### **A – Les contrôles administratifs spéciaux**

La Commission a estimé qu'il fallait maintenir tous les contrôles administratifs spécialisés intéressant les établissements pénitentiaires, en matière de santé, d'hygiène, de sécurité du travail, d'enseignement, de consommation...<sup>713</sup>, et que les autorités responsables devaient être incitées à les exercer selon une fréquence plus régulière et de manière plus effective, ainsi qu'à les mettre en cohérence dans le cadre d'une conférence annuelle destinée à remplacer l'actuelle Commission de surveillance.

##### **1– Effectivité des contrôles administratifs**

L'observation des personnes entendues est, à cet égard, unanime sur le caractère souvent formel et superficiel de ces contrôles appliqués à la réalité des prisons, à tort considérées comme un lieu en lui-même dérogatoire.

La multiplication des contrôles n'est pas en soi critiquable<sup>714</sup>, d'autant qu'elle a l'avantage de provoquer l'entrée, dans la prison, de nombreux intervenants extérieurs, facteur de normalisation et de transparence. Il convient donc de prévoir des dispositions

---

<sup>711</sup> Il s'agit des contrôles effectués en matière de santé, d'hygiène, de sécurité du travail, d'enseignement, de consommation...

<sup>712</sup> Sur ce point : V. l'audition, par la Commission, de M. Norman BISHOP, expert auprès du Conseil de l'Europe.

<sup>713</sup> Sur les contrôles : V. *supra*, 2<sup>ème</sup> partie, § 2, B.

<sup>714</sup> Pour certains, il n'est pas nécessaire de multiplier les contrôles, mais de les rendre effectifs (C. FAUGERON, « Quelques questions sur les dispositifs de contrôle des conditions de détention », in « Le contrôle des conditions de détention dans les prisons d'Europe », op. cit., p. 96). V. également son audition par la Commission.

permettant d'en vérifier l'exercice réel selon un niveau d'exigence identique à celui qui a cours à l'extérieur.

Chaque Administration qui en a la charge aura, par conséquent, l'obligation d'y veiller en adaptant, en tant que de besoin, sa technique et ses critères de vérification à la spécificité carcérale.

A cette fin, chacune des Administrations concernées sera invitée, au niveau central, à établir un rapport spécifique des opérations effectuées dans les établissements pénitentiaires, pour l'adresser au Contrôleur Général des prisons qui, dans son rapport annuel, en appréciera la réalité, la suffisance et la pertinence.

## **2 – Mise en cohérence des contrôles administratifs : la Conférence d'établissement.**

C'est davantage au niveau de l'établissement que la réalité et l'effectivité des contrôles administratifs spécialisés doivent être vérifiées.

Par le champ qu'ils recouvrent dans leur ensemble, ces contrôles apparaissent indispensables pour appréhender la réalité de l'établissement, mais ne peuvent individuellement atteindre une pleine efficacité que rapportés à la situation générale de celui-ci. Leur multiplication et leur diversité impliquent, en outre, une coordination pour éviter un effet d'atomisation.

L'institution d'une « Conférence d'établissement » serait de nature à permettre de les stimuler, de les harmoniser et de les confronter à la situation propre à l'établissement au regard de ses perspectives d'évolution. Elle obligerait chacune des Administrations à effectuer, chaque année, les contrôles qui lui incombent, pour en rendre compte de manière contradictoire devant le Contrôleur Général des prisons, les autorités locales, les autres Administrations, les Médiateurs et le chef d'établissement.

Convoquée par le Contrôleur général des prisons et tenue sous sa présidence ou celle de son délégué, cette « Conférence annuelle d'établissement » réunirait le préfet du département, les maires des communes principalement intéressées par l'établissement pénitentiaire, le directeur de celui-ci, tous les représentants des Administrations concernées par les contrôles (D.A.S.S., Education nationale, Services vétérinaires, Inspections du travail, D.G.C.C.R.F...), le président du tribunal de grande instance, président du conseil départemental de l'accès au droit, le président du tribunal pour enfants, le juge de l'application des peines, le doyen des juges d'instruction, le procureur de la République, le bâtonnier de l'ordre des avocats, le médiateur et ses délégués, les représentants des personnels, des associations œuvrant dans l'établissement et des visiteurs de prisons, ainsi que les aumôniers.

Après le rapport du directeur, chacune des autorités administrative et judiciaire concernées présenterait, comme le médiateur et le président du comité des délégués, un bilan de son action au sein de l'établissement, l'ensemble de ces communications et des observations provoquées étant, dans un document de synthèse établi par le directeur d'établissement, adressé à sa hiérarchie en même temps qu'au Contrôleur Général des prisons.

Ne partageant pas ce point de vue, les directeurs d'établissement membres de la Commission estiment que l'examen de ces contrôles devrait plutôt incomber à des groupes de travail réunis par thème à l'initiative du chef d'établissement. La « Conférence d'établissement » devrait se limiter au compte-rendu de l'exécution de ses missions que celui-ci ferait à l'autorité judiciaire.

### **3 – Remplacement de la Commission de surveillance par la Conférence d'établissement**

La « Conférence d'établissement » pourrait efficacement remplacer la Commission de surveillance, dont l'utilité est unanimement mise en doute.

## **B – Maintien des contrôles de l'autorité judiciaire**

Avec la même unanimité, il a été considéré que les visites opérées par les autorités judiciaires dans les établissements pénitentiaires, telles que prévues par les textes en vigueur, ne remplissaient pas la fonction d'un contrôle extérieur.

D'une manière générale, à l'exception de celles auxquelles procèdent les juges de l'application des peines, ces visites n'ont pas une fréquence, une régularité et une attention suffisantes.

Une telle situation s'explique notamment par le fait qu'aucun de ces magistrats n'est investi d'une mission générale sur le fonctionnement de la prison. Leurs visites ont donc un objet limité à la fonction spécifique qu'ils exercent.

Ainsi, en dépit des textes qui prévoient leurs obligations, ni les premiers présidents de cours d'appel, ni les procureurs généraux près ces cours ne s'estiment investis d'une mission de contrôle général.

Alors que sont recherchés les moyens de mieux faire respecter le droit dans les prisons, nul n'envisage de supprimer ces visites. La garantie de l'autorité judiciaire doit d'autant plus être assurée que, par application de l'article 66 de la Constitution, celle-ci est gardienne des libertés, dans les prisons comme en tout autre lieu.

Une plus grande précision devrait donc être apportée dans la loi sur l'objet, la finalité des interventions de l'autorité judiciaire dans les établissements pénitentiaires<sup>715</sup>.

Il faudrait d'abord que la loi édicte que tout contrôle confié à un magistrat est finalisé par rapport à sa fonction. En d'autres termes, les magistrats n'auront aucune mission de contrôle général, mais se verront attribuer un pouvoir de contrôle dont le champ d'application sera strictement limité à leurs fonctions. Ainsi, le contrôle du juge d'instruction et du président de la chambre d'accusation s'appliquera-t-il aux seuls mis en examen, celui du juge de l'application des peines aux seuls condamnés, aux fins d'individualisation de la peine et non à des fins générales sur l'ensemble de l'établissement, celui du juge des enfants aux seuls mineurs. Seul le contrôle du

---

<sup>715</sup> En ce sens : R. MORGAN, « Contrôle judiciaire et inspection des conditions de détention en Europe », in « Le contrôle des conditions de détention dans les prisons d'Europe », op. cit., p. 57.

procureur de la République pourra apparaître plus étendu, dès lors qu'il a pour fonction de veiller au respect de l'ordre public dans les prisons de son ressort<sup>716</sup>.

La loi devra encore préciser le contenu de ce pouvoir de contrôle ainsi réaménagé, afin que ces magistrats sachent précisément quelles sont leurs prérogatives au sein des établissements : visites prévues, annoncées, voire programmées, inopinées, entretiens confidentiels avec les détenus, communication de documents...

En conséquence, le pouvoir confié aux premiers présidents de cours d'appel et aux procureurs généraux près ces cours ne pourra être que d'ordre administratif, afin de vérifier que les magistrats de leur ressort se sont régulièrement et correctement acquittés de leurs missions respectives.

Il conviendrait que le ministère de la justice s'attache davantage à ce que les rapports exigés soient effectivement établis et exploités, afin de ne pas être compris par ceux qui en sont chargés comme une tâche purement formelle, voire éventuelle, sans aucune suite perceptible. Certaines affaires ayant à cet égard laissé croire à des carences de l'autorité de poursuite, il pourrait également être suggéré que soient édictées, par voie de circulaire, des directives générales aux parquets sur la manière de traiter les infractions commises en prison, ainsi que sur les suicides et morts suspectes qui y surviennent.

#### **§ 4 – L'application de la déontologie confiée aux organes de contrôle**

En l'état de ses propositions, la Commission a estimé que l'application du Code de déontologie en cours d'élaboration n'impose pas la création d'un organe spécifique qui ait pour mission de l'appliquer<sup>717</sup>.

En effet, chacun des organes de contrôle prévus devra, dans le champ de compétence qui est le sien, veiller au respect des prescriptions déontologiques, en dénonçant les manquements constatés soit au procureur de la République s'ils sont constitutifs d'une violation de la loi pénale, soit à l'autorité dont relève l'agent en cause s'ils caractérisent une faute disciplinaire ou révèlent une faute touchant à l'organisation et au fonctionnement.

En outre, dans le cadre de ses visites, le Contrôleur Général aura à apprécier le comportement des personnels au regard de leurs obligations déontologiques et à consigner toutes observations à cet égard dans ses rapports.

#### **§ 5 – Le rôle du Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire**

La Commission propose que tous les rapports, annuels ou ponctuels, du Contrôleur Général des prisons et du Président de la Conférence des Médiateurs soient soumis au Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire pour discussion

---

<sup>716</sup> Lors de son audition par la Commission, l'Inspecteur Général des services judiciaires a remarqué qu'un contrôle efficient des magistrats du parquet sur les prisons les obligera à acquérir une « culture pénitentiaire ».

<sup>717</sup> Sur ce point : V. l'audition, par la Commission, de M. Bruno LE ROUX, Député.

et avis<sup>718</sup>. Ainsi, parfaitement informé de l'état de toutes les prisons, le Conseil Supérieur participerait à la définition des politiques pénitentiaires et à la vérification de leur exécution, en formulant des avis particulièrement utiles compte tenu des multiples compétences de ses membres.

Cette nouvelle compétence, d'une importance considérable pour l'Administration pénitentiaire, viendrait s'ajouter à celle qu'il tient de l'article D 235 du Code de procédure pénale.

---

<sup>718</sup> V. l'audition, par cette Commission, de M. Philippe CHEMITHE, ancien chef de l'Inspection des services pénitentiaires.