

EXTENSION ET LIMITES  
DU CONTRÔLE JUDICIAIRE

Dans sa récente étude sur « la prison en justice »<sup>1</sup>, Roger Errera rappelle cette exhortation aux magistrats de Louis-Mathurin Moreau-Christophe, auteur d'un *Recueil complet des lois, ordonnances et autres textes relatifs à l'exécution des peines de 1670 à 1889*<sup>2</sup> et surtout inspecteur de l'administration des prisons du royaume, puis de l'Empire : « Restez impassibles et respectés sur vos sièges et n'en descendez pas pour venir nous disputer le triste privilège d'appliquer physiquement et matériellement, à vos condamnés, la peine prononcée par vos arrêts... pour que vos arrêts... soient mieux exécutés... vis-à-vis de coupables qui ne voient pas dans la main qui les nourrit la main qui les a frappés. » En somme, l'impartialité de la justice impose la distinction des rôles.

101

Il y a du vrai dans cette remarque. On ne peut manquer en effet d'être étonné, au fil des entretiens avec les détenus, de cette même distinction spontanément ancrée dans leurs esprits, la fonction du juge étant, de manière très générale, clairement séparée de celle du surveillant et d'ailleurs celui-là bien davantage objet de critiques que celui-ci.

Pourtant, ce n'est pas une telle distinction qui a prévalu, heureusement, dans le fonctionnement du système pénitentiaire. Les magistrats en sont partie prenante pour deux raisons.

La première est de procéder aux aménagements de peines que « l'évo-

---

1. Roger Errera, « Un nouveau domaine de responsabilité de l'État du fait du service public de la justice. La prison en justice », in *Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard*, Dalloz, 2010, p. 113.

2. Imprimerie administrative de Paul Dupont puis Imprimerie administrative de Melun, Paris, 12 tomes, 1843 à 1889.

lution de la personnalité et de la situation du condamné<sup>3</sup> » rendent possibles. Le juge de l'application des peines, magistrat du siège, se rend par exemple régulièrement à cette fin dans les établissements pénitentiaires du ressort du tribunal de grande instance pour se prononcer, par voie d'ordonnance, après avis de la commission d'application des peines, notamment sur les demandes de permission de sortir ou de réductions supplémentaires de peine<sup>4</sup>. À l'audience qu'il préside, le parquet, membre de droit, est présent, en général le substitut chargé de l'application des peines.

La seconde raison est que la loi a instauré une forme de contrôle de l'autorité judiciaire sur la vie carcérale.

102 C'est ce second aspect que l'on va ici développer, même si, dans la manière de faire, il est peu dissociable du premier. On s'appuiera pour le faire non pas sur des évaluations générales qui sont inexistantes, faute de données collectées en la matière, mais sur les observations qu'a pu recueillir le contrôle général des lieux de privation de liberté, dans les visites d'établissements qu'il a effectuées depuis l'été 2008, période où il a commencé son travail : en moins de deux ans, plus du tiers des établissements pénitentiaires a fait l'objet d'investigations approfondies. Les indications rassemblées, qui constituent un *corpus* jamais réuni jusqu'alors, permettent de dresser quelques conclusions non seulement sur l'étendue du contrôle mais aussi sur sa raison d'être.

Seront passées successivement en revue les obligations, la portée et les pratiques du contrôle de la prison par l'autorité judiciaire.

## LES OBLIGATIONS

Les obligations des magistrats en matière de contrôle sont inscrites dans le code de procédure pénale. Ces dispositions se bornent à affirmer ses obligations, sans en donner la portée.

### *Le contrôle de chaque autorité*

1. La matrice de ce contrôle paraît être l'article 707, qui ouvre le livre cinquième du code relatif aux procédures d'exécution. Cet article pose trois principes.

Le premier est celui de la mise à exécution des peines prononcées par

---

3. Code de procédure pénale, article 707, 3<sup>e</sup> alinéa.

4. Sur ces procédures et leurs distinctions selon la nature des mesures prises, voir les articles 712-4 et suivants du code de procédure pénale.

le juge pénal, « sauf circonstances insurmontables ». Le deuxième indique les objectifs de cette exécution : l'insertion des condamnés et la prévention de la récidive. Le troisième enfin donne à cet objectif un outil : l'aménagement des peines. La récente loi pénitentiaire a développé ce dernier aspect, en permettant un aménagement tant au cours de l'exécution de la peine qu'avant que la peine ne soit exécutoire<sup>5</sup>.

La même disposition prévoit, à propos du premier principe, que l'exécution des peines se fait « sur décision et sous le contrôle des autorités judiciaires ». Il n'y a donc pas d'exécution des peines sans contrôle de ces dernières. On peut penser que, si ce contrôle porte ainsi sur le premier principe dégagé par l'article 707, il est également relatif aux deux autres principes, qui font corps avec le premier, dans la conception de la peine issue de la réforme Amor de 1945 et, d'une certaine manière, réaffirmée à l'article 1<sup>er</sup> de la récente loi pénitentiaire<sup>6</sup>.

103

Le code énumérait ensuite les autorités judiciaires chargées de ce contrôle.

Toutefois, la loi pénitentiaire a substitué à cette énumération définie dans le code à l'initiative du Sénat, et amendée ensuite par l'Assemblée nationale, un article 10 qui impose au premier président de la cour d'appel, au procureur général, au président de la chambre d'instruction, au président du tribunal de grande instance, au procureur de la République, au juge des libertés et de la détention, au juge d'instruction, au juge d'application des peines et au juge des enfants de visiter, au moins une fois par an, « chaque établissement pénitentiaire » situé dans le ressort de leurs juridictions respectives.

On mentionnera pour mémoire le rapport que, en vertu de l'article 709-2 du code de procédure pénale, le procureur de la République est chargé de rendre public avant le 30 juin chaque année sur « l'état et les délais de l'exécution des peines ». Mais ce rapport ne vise pas l'exécution des peines dans les établissements pénitentiaires ; seulement les délais dans lesquels les peines prononcées sont mises en exécution. On en verra l'indice dans le fait que cette disposition prévoit qu'à ce rapport est joint celui du directeur départemental des finances publiques relatif au recouvrement des amendes dans le ressort du tribunal de grande instance.

5. Article 72 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2002 modifiant l'article 707 du code de procédure pénale.

6. « Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions », loi préc., article 1<sup>er</sup>.

2. La nouvelle disposition de l'article 10 de la loi pénitentiaire coexiste, sans doute provisoirement, avec des dispositions réglementaires (section 2 du chapitre III du titre II, articles D.176 à D.179) du code de procédure pénale, relatives à quatre éléments.

Ces dispositions précisent, en premier lieu, les établissements que chaque autorité doit visiter.

104 Les magistrats du siège ne visitent que les établissements où sont incarcérées des personnes qu'une procédure les amène à connaître. Ainsi le président de la chambre de l'instruction visite-t-il les maisons d'arrêt et les établissements de mineurs du ressort de la cour d'appel. Naturellement pas les établissements pour peine. Il en va de même du juge d'instruction et du juge des enfants – ce dernier en tant qu'il instruit des affaires – pour le seul ressort du tribunal de grande instance où ils sont affectés. Mais le juge des enfants visite également les mêmes établissements s'il s'y trouve des mineurs condamnés, au titre du rôle qu'il joue à leur égard comme juge de l'application des peines. Enfin, celui-ci visite tous les établissements, mais en ne s'intéressant, en principe, qu'au sort des condamnés, à l'exclusion des personnes prévenues.

Le parquet visite tous les établissements situés, pour le procureur de la République, dans le ressort du tribunal de grande instance et, pour le procureur général, dans celui de la cour d'appel.

Les dispositions réglementaires précisent, en deuxième lieu, le rythme minimal des visites. Elles distinguent à cet égard les visites au moins mensuelles (celles du juge de l'application des peines); les visites au moins trimestrielles (celles du président de la chambre d'instruction et celles du procureur de la République); les visites au moins annuelles (celles du juge des enfants en sa qualité de juge d'application des peines des mineurs et celles du procureur général); enfin les visites dont le rythme est laissé à l'appréciation du magistrat («aussi souvent qu'il l'estime utile»): ce sont celles du juge d'instruction et du juge des enfants (en sa qualité de juge d'instruction des affaires impliquant des mineurs).

En troisième lieu, le règlement assigne des objectifs à certaines de ses visites.

Pour le juge d'application des peines et le juge des enfants (dans la fonction qui lui correspond), il s'agit de «vérifier les conditions dans lesquelles les condamnés exécutent leur peine» ou bien de «vérifier les conditions de détention des mineurs».

Au procureur de la République, il appartient de visiter les établissements « notamment pour entendre les détenus qui auraient des réclamations à présenter ».

En quatrième lieu, enfin, ces dispositions indiquent trois suites possibles de ces visites.

D'une part, les visites du juge de l'application des peines (et celles du juge des enfants dans sa mission homologue) donnent lieu éventuellement à des observations aux « autorités compétentes pour y donner suite », c'est-à-dire à celles qui sont responsables de la matière faisant l'objet d'une observation. On pense naturellement aux autorités pénitentiaires s'agissant de la vie carcérale; mais ces observations peuvent s'adresser aussi aux autorités de police (pour les extractions d'établissement) ou aux autorités sanitaires (pour l'accès aux soins). Nulle limite n'est dressée sur ce point. La compétence justifie seule que soit communiquée l'observation du magistrat. On verra plus loin que cette disposition se concilie mal avec l'existence en prison d'un registre unique destiné à recueillir les observations des magistrats à l'issue de leur visite.

105

D'autre part, le président de la chambre d'instruction est tenu de faire connaître à son homologue d'une autre cour d'appel ses observations relatives à des prévenus qui se trouveraient dans l'établissement visité mais qui relèvent du ressort d'une autre cour d'appel: ainsi pour un prévenu de la cour d'appel de Nîmes qui, pour des raisons de « désengorgement » de la maison d'arrêt proche de cette juridiction, se trouverait transféré à Marseille, Montpellier ou Toulouse.

Enfin, le procureur de la République fait connaître au procureur général ses observations et ce dernier, conjointement avec le premier président de la cour d'appel, envoie chaque année au garde des Sceaux un rapport sur le fonctionnement des établissements du ressort de la cour ainsi que sur le « service assuré par le personnel de ces établissements ».

On relèvera que toutes ces suites ne sont qu'éventuelles: elles sont subordonnées à l'existence d'observations de la part des magistrats. Le seul élément pourvu d'un caractère obligatoire est le rapport des responsables de la cour d'appel au ministre. Cette dualité n'apparaît pas cohérente. Comment faire un rapport sans communication préalable d'informations ?

L'état actuel du droit peut donc se trouver résumé dans le tableau suivant, qui s'inspire en le complétant du tableau figurant dans le rapport de M. Jean-Paul Garraud, député, à l'Assemblée nationale sur le projet de loi pénitentiaire.

La comparaison des deux colonnes d'établissements visités fait apparaître un élargissement. La loi ne limite pas *a priori* les établissements qui doivent faire l'objet de l'attention des magistrats. Mais c'est là sans aucun doute une lecture provisoire. Le décret d'application de l'article 10 devrait nécessairement, comme l'a fait le code de procédure pénale jusqu'à l'intervention de la loi du 24 novembre 2009, déterminer pour chacun les catégories d'établissement éligibles. Le président de la chambre d'instruction ne devrait s'intéresser qu'aux établissements hébergeant des prévenus, tout comme le juge d'instruction.

*Visite des autorités judiciaires*

<i>Autorité judiciaire</i>	<i>Textes de référence</i>	<i>Établ. visés (ancien CPP)</i>	<i>Établ. visés - loi pénitentiaire</i>	<i>Fréquence visite (ancien CPP)</i>	<i>Fréquence visite - loi pénitentiaire</i>	<i>Objet visite</i>
106 1 <sup>er</sup> présid CA	Article 10 loi	/	Tous établ. ressort CA	/	Une fois par an	/
Présid chbre instruction	Article 10 loi D.177 CPP	Maisons arrêt et établ. mineurs	Tous établ. ressort CA	Une fois par trimestre	Une fois par an	Observ. évnt. aux présid CI
Présid TGI	Article 10 loi	/	Tous établ. ressort TGI	/	Une fois par an	/
Juge des libertés	Article 10 loi	/	Tous établ. ressort TGI	/	Une fois par an	/
JAP + Juge enfants pour condamnés)	Article 10 loi D.176 et D.177 CPP	Établ. pour condamnés (JE: mineurs)	Tous établ. ressort TGI	Une fois par mois (JE: une fois par an)	Une fois par an	Vérifier conditions de détention
Juge instruction	Article 10 loi D.177 CPP	Établ. avec prévenus	Tous établ. ressort TGI	Selon nécessité	Une fois par an	
Juge enfants (= JI)	Article 10 loi D.177 CPPP	Établ. pour mineurs prévenus	Tous établ. ressort TGI	Selon nécessité	Une fois par an	
Proc. général	Article 10 loi D.178 et 179 CPP	Tous établ. cour d'appel	Tous établ. cour d'appel	Une fois par an	Une fois par an	Rapport avec 1 <sup>er</sup> présid
Proc. de la République	Article 10 loi D.178 CPP	Tous établ. TGI	Tous établ. TGI	Une fois par trimestre	Une fois par an	Observ. au proc. général

La nouvelle loi introduit dans les magistrats susceptibles de visiter les établissements pénitentiaires les chefs de juridiction (cour d'appel

et tribunal de grande instance) et aussi les juges des libertés et de la détention qui garderont, au contraire, une compétence générale sur tous les établissements du ressort de leur juridiction.

Enfin, prenant acte des charges incombant aux magistrats, le législateur a pris le risque de diminuer le rythme des fréquences de visites du procureur de la République et, de manière encore plus surprenante, du juge de l'application des peines. Pour le premier, d'une périodicité trimestrielle à une périodicité annuelle; pour le second, d'un mois à un an.

### *Le contrôle collectif*

Les dispositions du code de procédure pénale, en vigueur jusqu'à la loi pénitentiaire, prévoyaient l'institution auprès de chaque établissement pénitentiaire d'une « commission de surveillance » (art. 727) chargée d'en suivre la gestion. L'article D.230 du même code prévoit expressément que les établissements sont soumis à la fois au contrôle des autorités judiciaires et « à la surveillance de la commission instituée auprès de chacun d'eux ».

107

Or, parmi les vingt-quatre personnes environ<sup>7</sup> composant cette commission, présidée par le préfet ou son représentant, figuraient des magistrats représentant au total environ le quart des membres de la commission.

Face aux critiques souvent émises contre le fonctionnement de cette commission, la loi pénitentiaire a également abrogé sur ce point le code de procédure pénale et créé, dans son article 5, un nouveau « conseil d'évaluation » auprès de chaque établissement, chargé « d'évaluer les conditions de fonctionnement » et de proposer toute mesure susceptible de les améliorer.

Le décret d'application de cette nouvelle instance n'est pas encore publié. Mais il ne fait guère de doute que, comme dans les commissions de surveillance, les magistrats seront en nombre dans le conseil d'évaluation. On voit mal que le nombre des « visiteurs » magistrats ait été augmenté et que le nombre d'entre eux qui sont « évaluateurs » soit diminué.

Quoi qu'il en soit, la commission de surveillance et, demain, le conseil d'évaluation, devant lequel le chef d'établissement présente un rapport d'activité annuel et se soumet, avec ses collaborateurs, aux questions des membres de l'instance, constitue un moyen de connaître ce qu'il advient en prison et de formuler des observations. Par là, commission ou conseil

---

7. La composition varie en effet suivant qu'y siègent ou non des magistrats délégués de la cour d'appel, selon que la présence du juge des enfants y est ou non requise, enfin selon le nombre de personnes qualifiées en matière sociale et associatives (trois à six).

constitue un complément utile aux observations que les magistrats du siège peuvent faire aux « autorités compétentes » à la suite de leurs visites. On doit ajouter que, avant ou après sa réunion annuelle, qui doit se tenir dans l'établissement (article D.183 du code de procédure pénale), la commission de surveillance chargeait une partie de ses membres (dont souvent les magistrats) d'y effectuer une visite. C'était d'ailleurs pour une part d'entre eux le moyen de satisfaire à l'obligation annuelle de visite fixée par la partie réglementaire du code de procédure pénale. C'était peut-être aussi l'occasion d'un contrôle informel et de dialogues improvisés avec les autorités de gestion.

108 L'article D.184 du code de procédure pénale prévoyait aussi que la commission, compétente en matière de salubrité, de sécurité, de régime alimentaire, d'organisation des soins, de travail, d'enseignement, de réinsertion des détenus, de discipline et d'observation des règlements, pouvait « communiquer au ministre de la Justice les observations, critiques ou suggestions qu'elle croit devoir formuler ». Ainsi se trouvait ouvert un nouveau mode d'action de l'autorité judiciaire, partagé, mais bien réel, pour entrer dans le détail du fonctionnement des établissements et formuler des appréciations sur son contenu. Mais cette disposition ajoutait aussitôt qu'en aucun cas la commission ne pouvait se voir reconnu un pouvoir décisionnel.

Il est vraisemblable que, sur ce point, le conseil d'évaluation ne connaîtra pas d'évolution notable par rapport au *statu quo ante*.

## LA PORTÉE DES DISPOSITIONS

De manière générale, on peut se demander quelle est la portée de ces dispositions, dès lors qu'elles restent d'une part imprécises et, d'autre part, qu'elles ne sont assorties d'aucune sanction.

### *Des dispositions imprécises*

1. On peut se demander si ce n'est pas par une facilité de langage qu'on emploie à propos de la mission, non proprement juridictionnelle, que les magistrats remplissent en prison, le mot de contrôle. Si l'article 707 soumet en effet l'exécution de la peine au contrôle de l'autorité judiciaire, l'article 727 comme l'article 10 de la loi pénitentiaire se bornent à mentionner des visites, de même d'ailleurs que la partie réglementaire du code.

De surcroît, tant pour la mission confiée à chaque magistrat que pour celle de la commission de surveillance, il est bien marqué que les responsabilités des magistrats ne sauraient empiéter sur celles des autorités



compétentes. Dans un cas, il est prévu de faire connaître à ces dernières d'éventuelles « observations » sans aucune suite possible ni même d'information en retour ; dans l'autre, défense est faite d'interférer en quoi que ce soit avec la gestion de l'établissement.

Visite, inventaire, examen, investigation, contrôle... Ces mots n'ont pas le même sens. Si, par conséquent, l'article 707 évoque le mot de contrôle, on doit s'interroger pour essayer de donner un contenu à ce terme.

Car le contrôle de cette disposition peut avoir trois sens différents : il peut s'agir de contrôler que la peine est bien exécutée ; qu'elle est adaptée à la personnalité du condamné ; enfin, que l'état de l'établissement n'a pas des conséquences négatives sur l'exécution et l'aménagement de la peine.

En réalité, on l'aura compris, l'appréciation du devenir du détenu nécessite les trois formes de contrôle. Mais le dernier ne va pas de soi. Il correspond à une idée récente de la prison qu'il n'est guère possible en France de faire remonter à une date antérieure à 1945 et qui a d'ailleurs eu (qui a encore, au moins dans l'opinion non avertie) beaucoup de difficultés à cheminer dans les esprits.

109

En tout état de cause, le code de procédure pénale reste muet entre ses trois interprétations possibles.

En dépit des déceptions qu'on peut avoir à cet égard, la loi pénitentiaire n'est pas plus prolixe. Elle est même encore plus expéditive en ce qu'elle se limite à soumettre un certain nombre de magistrats, qu'elle énumère, à une obligation de visite.

2. Le règlement actuel apporte certes des précisions sur l'objet d'une partie des visites.

Comme l'indique le tableau 1 ci-dessus, les magistrats du siège sont chargés de « vérifier les conditions de détention » des catégories de détenus auxquels ils doivent s'intéresser. De leur côté, les procureurs doivent notamment entendre « les détenus qui auraient des réclamations à présenter ».

Mais, d'une part, ces objets visent moins les finalités des visites que leurs modalités. Quelle est en effet la fin des vérifications des conditions de détention ? Dans quel but faut-il entendre les réclamations des détenus ? Sur l'un comme pour l'autre, on peut avoir des idées fort différentes.

Ces modalités sont d'autant plus difficiles à cerner qu'elles n'ont aucune référence sur lesquelles prendre appui. Il n'y a dans aucun texte réglementaire de définition de ce que l'administration pénitentiaire doit offrir *a minima* à la population pénale. Il n'y a pas davantage de définition de ce qu'est une condition de détention optimale. Par conséquent,

la vérification de celle-ci ne peut rester qu’empreinte de subjectivité et donc inciter à la prudence<sup>8</sup>.

Et quand bien même ces référentiels existeraient, les magistrats pourraient comme les textes les y autorisent adresser des observations à l’administration pénitentiaire. Mais avec quelle portée ? Cette dernière n’est évidemment nullement tenue par de telles remarques. Le maintien des bonnes relations qu’exige par ailleurs la politique d’aménagement des peines impose d’éviter les coups d’éclat. Par conséquent, en l’absence d’indications sur la finalité du contrôle, la rédaction actuelle des dispositions incite à la prudence.

110 La conclusion est la même s’agissant de la possibilité pour les procureurs d’entendre les réclamations des personnes détenues. Faut-il annoncer la visite et entendre tous les réclamants (qui écrivent déjà beaucoup, sous forme ou non de plaintes, aux parquets) ? Ou bien convient-il d’entendre au hasard de la visite les personnes rencontrées ? Doit-on donner des garanties pour ces auditions (la confiance) ou faut-il y intéresser le personnel pénitentiaire ? Y a-t-il lieu ensuite de mener sur place une sorte d’enquête contradictoire ? Et quelles conclusions faut-il en tirer, à supposer que ces entretiens permettent d’emblée d’établir une certaine véracité des dires ? Chercher à satisfaire les réclamations ou les renvoyer purement et simplement au responsable de l’établissement ? En prendre note seulement pour enrichir les observations destinées au procureur général ? Il est possible d’imaginer un peu de tout cela à la fois mais dans une prudente réserve générale, en l’absence là encore de toute finalité précise. Seul l’article D.259 du code de procédure pénale apporte un début de réponse : il précise que « chaque détenu peut demander à être entendu par les magistrats... chargés de la visite de l’établissement, hors la présence de tout membre du personnel<sup>9</sup> ». Mais cette disposition pose alors la question de savoir comment s’organise matériellement une visite ; notamment le point de savoir si elle doit être annoncée ou non ; si les demandes d’entretien sont formalisées ou non... Ces questions ne sont pas davantage réglées.

---

8. La mise en avant depuis 2006, à l’heureuse initiative du directeur de l’administration pénitentiaire de l’époque Claude d’Harcourt, des « Règles pénitentiaires européennes » issues du Conseil de l’Europe témoigne de cette vacuité.

9. De même, l’article D.262 prévoit-il que les détenus peuvent à tout moment adresser des correspondances « aux autorités judiciaires », lesquelles échappent au contrôle de l’administration pénitentiaire (défini à l’article D.416). La liste de ces autorités, très large, figure à l’article A.40 du même code.

Il est vrai qu'existent dans le code de procédure pénale certaines dispositions de détail qui, de manière discrète, évoquent sinon le rôle, du moins l'existence du contrôle de l'autorité judiciaire. L'illustration la plus visible en est donnée par l'article D.251-3 qui prévoit l'existence d'un registre du quartier disciplinaire des établissements pénitentiaires. Y sont portées, notamment, les sanctions de mise en cellule dans ce quartier (le « mitard »). La disposition prévoit que « ce registre est présenté aux autorités administratives et judiciaires lors de leurs visites de contrôle et d'inspection ».

D'une manière parallèle, le registre des personnes placées au quartier d'isolement de l'établissement est « visé » par les autorités judiciaires lors de leurs visites (article D.283-1-4).

Il en va de même à propos du registre d'écrou tenu par le greffe de chaque établissement. L'article D.148 du code prévoit qu'il est présenté, de manière identique « aux différentes autorités judiciaires à chacune de leurs visites... ».

111

S'agissant en particulier de l'usage du téléphone par les détenus, la réglementation prévoit que les conversations peuvent être écoutées et les enregistrements conservés. L'article D.419-3 dispose que le procureur de la République peut procéder « sur place, à tout moment » au contrôle de ces enregistrements et ordonner leur destruction s'ils ne sont plus utiles. Mais, sur ce point, on est déjà ici aux marges du contrôle général des autorités judiciaires, pour entrer dans les dispositions se rattachant aux pouvoirs généraux du procureur de la République relatifs aux infractions pénales et à leur prévention<sup>10</sup>.

Enfin l'article D.233 prévoit la tenue dans chaque établissement d'un registre mentionnant toutes les visites qui y sont effectuées. Ce registre doit être présenté « obligatoirement » à ceux qui font ces visites pour qu'ils puissent y porter leurs observations.

### *Des dispositions sans sanction*

Les remarques qui précèdent, en particulier les diverses dispositions de la partie réglementaire du code, appellent deux observations.

D'une part, dans ce qu'elles ont d'explicite, elles limitent le champ d'investigation de l'autorité judiciaire à un noyau très réduit de la vie carcérale. *A contrario*, en effet, il n'est pas demandé à l'autorité judiciaire de s'intéresser ni aux autres registres tenus par le greffe (article D.152), ni aux dossiers individuels des détenus (article D.155), ni au

10. Article 39 *sq.* du code de procédure pénale.

registre dans lequel est dressée la liste des détenus dangereux ou sous surveillance spéciale (article D.276), ni à celui des entrées et sorties de l'établissement (article D.279). Il ne leur est pas demandé davantage de s'intéresser aux comptes nominatifs des personnes détenues, aux cantines et à leurs prix, aux relations familiales, au travail, à l'action socio-culturelle ou aux efforts de réinsertion éventuelle. On pourrait en déduire que tout se passe comme si le contrôle de l'autorité judiciaire reposait sur le fondement de la mission ancienne de la prison et non pas de sa mission actuelle (non seulement punir, mais aussi insérer ou réinsérer et prévenir la récidive).

D'autre part, en ce qu'elles ont d'implicite, ces dispositions renvoient à un contrôle largement formel de la vie carcérale. Le visa (ou la simple vérification) des registres renvoie évidemment au contrôle par le parquet des gardes à vue<sup>11</sup> qui peut se limiter à un examen purement formel du registre visé.

Il n'y a pas, en effet, de suites, *a fortiori* de sanctions, prévues aux éventuelles interventions de l'autorité judiciaire.

*Ni pour elle-même.* L'absence de suite aux éventuels manquements des prescriptions du code de procédure pénale relatives aux visites peut naturellement se comprendre par bien des raisons. Il n'est pas sûr, en tout état de cause, qu'au sein des juridictions on soit très vigilant sur leur exécution. On y reviendra. Au surplus, les magistrats peuvent avoir le sentiment parfaitement légitime que l'action qu'ils ont par ailleurs sur les détenus en matière d'aménagement de peines les informe suffisamment de ce qui se passe en détention.

*Ni pour les détenus.* Les « réclamations » des détenus, sous forme de demandes d'audience ou de correspondances n'appellent aucune suite contraignante, au contraire de ce que pourrait être, par exemple, le dépôt d'une plainte de la part d'une personne incarcérée. Elles apparaissent plutôt comme une source d'information possible, rien de plus.

*Ni enfin, et surtout, pour l'administration pénitentiaire.* Les observations éventuelles qui sont portées sur le registre constitué à cet effet n'ont d'autres vertus que cette consignation. À chacun son rôle : le chef d'établissement peut naturellement tenir compte, pour sa bonne administration, de ces observations. Il n'y est nullement obligé. Il demeure parfaitement libre de sa gestion. On peut gager, tout à fait normalement, que les directives de la direction régionale ou de la direction nationale pèsent nettement plus sur ses choix que les observations faites lors des visites.

---

11. Article 41 du code de procédure pénale.

Il est vrai qu'un véritable contrôle demande du temps. Or, les incertitudes qui s'attachent aux finalités ainsi qu'aux modalités du contrôle de l'autorité judiciaire, qui s'ajoute aux charges évidemment considérables, urgentes (et souvent méconnues) qui reposent sur les magistrats, lesquelles charges rendent les visites nécessairement brèves, expliquent que ce contrôle soit, de l'avis général, d'assez faible portée.

## LES PRATIQUES

Nul ne s'est jusqu'alors préoccupé de recenser très précisément quelles étaient les formes de l'activité de contrôle des autorités judiciaires sur les établissements pénitentiaires.

### *Les visites*

113

#### *L'impossible décompte*

Le nombre et la fréquence des visites des magistrats dans les établissements pénitentiaires sont impossibles à mesurer, en l'état actuel des données.

S'agissant en premier lieu des magistrats du siège, ces visites sont souvent inséparables d'autres venues sur place, en particulier du juge des enfants ou du juge de l'application des peines, qui peuvent entrer en prison pour y tenir des commissions d'aménagement de peines (CAP) ou des débats contradictoires dans la même matière. Sur ce dernier point, la pratique des magistrats peut d'ailleurs varier puisque le débat contradictoire a lieu théoriquement « en chambre du conseil », mais beaucoup de juges souhaitent que ces débats aient lieu dans l'établissement pénitentiaire lui-même (ce qui a pour effet d'éviter les extractions judiciaires des détenus concernés). Mais même ces variations ne font l'objet d'aucun décompte. Quant à la question de savoir si, à l'occasion d'une commission d'aménagement de peines<sup>12</sup>, le juge des enfants ou celui de l'application des peines vont en détention, y rencontrent des détenus et examinent les registres, elle est aujourd'hui totalement sans réponse.

Pour le parquet, il se peut que le décompte soit possible. On se souvient que les visites des procureurs ou, surtout, de leur substitut chargé de l'exécution des peines, donnent lieu à rapport au parquet général. Ce rapport s'inscrit dans le rapport annuel sur la politique pénale adressé au

---

12. Dans la plupart des établissements, au moins les grandes maisons d'arrêt comportant un nombre significatif de détenus condamnés à des peines de durée moyenne ou longue, il se déroule une commission tous les quinze jours.

procureur général, qui est joint au rapport que ce dernier envoie chaque année au garde des Sceaux. Ces rapports sont l'objet d'une synthèse effectuée chaque année par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice. Mais les rapports des procureurs, qui pourraient contenir des indications sur le rythme des visites en établissement pénitentiaire, ne sont pas connus du public et ne peuvent donc être analysés.

114 Une manière de quantifier les visites serait de vérifier le nombre de visas portés sur les registres du quartier disciplinaire et du quartier d'isolement. Le contrôle général constate par exemple que, dans le registre « disciplinaire » d'un établissement pour mineurs ouvert en 2008, les visas requis par l'article D.251-3 du code de procédure pénale figurent régulièrement. Mais cet élément matériel est fragile. Le code exige formellement le visa pour le seul registre d'isolement. Il peut y avoir des visites sans visas. Et aussi des visites sans présentation des registres. Sans parler de visites ayant pour seul objet les visas. Si le parquet a sans doute une forte propension à signer, il n'en va pas forcément de même du siège. Un tel décompte donnerait donc une vision approchée, mais non pas exacte des visites, sans d'ailleurs de surcroît qu'on puisse toujours identifier les signataires. Le contrôle général le fait néanmoins lors de ses visites : mais il n'a pas pour vocation d'être exhaustif.

On peut toutefois mentionner sans risque d'erreur que les juges de l'application des peines se rendent, comme les substituts chargés de l'exécution des peines, au moins une fois par mois en prison. En revanche, les autres magistrats qui eux n'ont pas d'autres motifs que les visites pour se rendre en prison y vont d'évidence très peu. Tel est le cas lors de l'ouverture des établissements. Par exemple, le président de la chambre de l'instruction s'est rendu le 18 mars 2010 au nouveau centre pénitentiaire du Mans-Les Croisettes, mis en service quelques semaines auparavant.

Dans ces conditions, l'évaluation quantitative des visites ne repose pour l'instant que sur des recueils de témoignages. C'est ce qu'avait fait la commission relative à « l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires », présidée par Guy Canivet, alors Premier président de la Cour de cassation<sup>13</sup>. Ses conclusions étaient sévères. « Le contrôle de l'autorité judiciaire, écrivait-elle, ni effectif ni efficace, apparaît souvent formel » (p. 116). Ou encore : « Les magistrats légalement investis de ce pouvoir de visite se rendent rarement dans les établissements pénitentiaires » (p. 116-117). Le chef de l'inspection des

---

13. Rapport au garde des Sceaux, La Documentation française, 2000.

services judiciaires entendu par elle évoquait de son côté un « contrôle très théorique ».

À la même période, lors de la préparation du rapport sénatorial sur les prisons<sup>14</sup>, le sénateur Badinter demandait : « Où sont les rapports de nos magistrats sur ces établissements ? Que contiennent-ils ? Rien. S'ils contiennent quelque chose, qu'est-ce qu'il en advient ? Rien ». Les constats plus récents ne sont guère différents<sup>15</sup>.

### *Des pratiques très diversifiées*

Ce fait apparaît la réalité telle que le contrôle général peut l'observer à travers ses visites, ce sont des attitudes très contrastées d'une juridiction à l'autre et même d'un magistrat à l'autre. Mais les pratiques peuvent révéler des approches tout à fait inventives et dynamiques.

D'un côté, en effet, on peut avoir cette réaction très négative du président d'une grande juridiction qui, confronté à l'initiative d'un certain nombre de juges d'instruction d'aller visiter un établissement pénitentiaire (ce que prévoient, on l'a vu, les dispositions en vigueur) avait estimé que leurs charges impliquaient la réalisation de tâches exclusives d'une telle visite et avait imaginé un temps entamer des poursuites disciplinaires à l'égard de ces fautifs, coupables de déloyauté, faute de l'avoir prévenu.

115

Ou encore le peu d'attrait qu'ont les magistrats à se soumettre aux mesures de sécurité de l'établissement. Naguère, à l'entrée d'un établissement, où devait se tenir une commission d'application des peines, un juge ne passait pas le portique de sécurité sans que celui-ci ne déclenche une alarme. Il a été demandé au magistrat pour empêcher le déclenchement de celle-ci de retirer ses chaussures. Il a refusé et quitté les lieux.

On doit relever enfin l'intérêt variable des « contrôleurs » à demander des informations, en dehors du rapport annuel d'activité soumis (en principe) chaque année à la commission de surveillance. Il n'est pas certain que, sur certains éléments pourtant décisifs comme le nombre de détenus au travail ou les extractions hospitalières annulées faute d'escorte disponible, les magistrats recueillent les éléments dont peut bénéficier, par exemple, après analyse de documents sur place, le contrôle général des lieux de privation de liberté.

14. « Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, Sénat 1999-2000 », n° 449, 29 juin 2000, Jean-Jacques Hyst, président, Guy-Pierre Cabanel, rapporteur.

15. Cf. Benjamin Lessereau, *Le Contrôle des établissements pénitentiaires*, Master 2 Recherche en science politique, Jean-François Roulot (dir.), Université de Bourgogne, année 2007-2008.

D'un autre côté, on doit recenser un certain nombre de pratiques qui peuvent être citées en illustration de ce que l'imprécision des dispositions en vigueur peut être tournée positivement.

Ainsi de ce juge d'application des peines qui, dans une maison centrale, ne fait pas comparaître directement les détenus devant la commission d'application des peines mais la fait précéder d'entretiens individuels en détention avec ceux qui sont concernés<sup>16</sup>.

Ou de ce procureur d'une grande ville du Sud qui visite, en avril 2010, un établissement pour mineurs. Selon le compte rendu qui en est donné, il a eu un échange avec un groupe de cinq détenus puis a visité le centre scolaire de l'établissement, où il s'est entretenu avec une enseignante.

116 Le même se rend une semaine plus tard au centre pénitentiaire et tient une réunion de travail avec les responsables de l'établissement (directeurs, officiers de détention et chef du greffe) au cours de laquelle sont abordés, d'une part, la progression des aménagements de peines, d'autre part, le bilan de la délinquance dans le ressort du tribunal de grande instance. Puis il se rend dans un des bâtiments de l'établissement (celui des condamnés) et s'intéresse en particulier au fonctionnement de la formation professionnelle et du travail pénitentiaire.

Devant la commission Canivet en 1999, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris<sup>17</sup> avait témoigné de ce que, à la maison d'arrêt de Paris-La Santé, il avait fait suivre à plusieurs reprises la distribution des repas dans les coursives de l'établissement, pour vérifier la qualité de la restauration et de la distribution.

Il est donc parfaitement possible d'échapper au formalisme. L'imprécision du code se tourne ici en possibilités de toute nature, qui peuvent permettre aux magistrats d'avoir une idée plus exacte de la vie carcérale, que beaucoup d'entre eux appréhendent encore malaisément, lorsqu'un intérêt personnel ne les conduit pas à investir particulièrement dans ce domaine.

### *Le courrier*

Le courrier ne figure pas dans les dispositions législatives ou réglementaires comme un élément du contrôle de l'autorité judiciaire. Toutefois, en autorisant les détenus à écrire, sous pli qui n'est pas soumis à contrôle, à

---

16. Il est vrai que la commission d'aménagement de peines d'une maison centrale a bien peu d'affaires à connaître, compte tenu des caractères des condamnés qui sont affectés dans l'établissement.

17. Alors Jean-Pierre Dintilhac.



beaucoup de magistrats (tous les chefs de juridiction, tous les procureurs généraux et procureurs, les présidents des chambres de l'instruction, tous les juges d'instruction, juges de l'application des peines ou juges des enfants notamment), le règlement autorise ces magistrats à connaître les circonstances alléguées par les auteurs des courriers. Si beaucoup d'entre elles doivent être évidemment recoupées et vérifiées, elles n'en constituent pas moins un instrument précieux de connaissance des établissements.

Et d'abord par la quantité de courrier qui parvient. Si l'on met à part les correspondances qui concernent les affaires judiciaires des détenus (non seulement pénales mais aussi civiles – familiales, par exemple), le nombre de lettres parvenant au TGI dans le ressort duquel se trouve la prison est, en lui-même, un indicateur de la vie de l'établissement. Plus le volume est important, plus, selon toute vraisemblance, les tensions y sont fortes : en effet, il varie sensiblement d'un établissement à l'autre et d'un moment à l'autre.

117

L'analyse d'un registre des correspondances avec les « autorités » (principalement judiciaires) d'une maison d'arrêt du nord de la France faite par le contrôle général montrait ainsi que près de neuf cents lettres<sup>18</sup> avaient été envoyées en 2007, près de mille en 2008 et (à période égale, l'année 2009 n'étant pas achevée lors de l'examen du registre) 1 700 environ en 2009<sup>19</sup>, soit 3,5 lettres chaque jour en 2007, près de quatre en 2008 et près de 6,5 en 2009. L'accélération de ce rythme, nettement supérieur à celui d'autres établissements, n'était sans doute pas sans liens avec un certain nombre d'affaires qui avaient défrayé la chronique locale, certaines d'entre elles ayant donné lieu à des poursuites pénales.

Sur dix-neuf lettres envoyées un jour de la période étudiée, une était destinée au TGI local (sans précision de destinataire), quatre au procureur près ce tribunal, trois au juge des affaires familiales, deux au juge de l'application des peines, une au juge des enfants, une au juge des libertés et de la détention ; trois étaient à destination de magistrats d'autres juridictions. Soit quinze sur dix-neuf destinées à « l'autorité judiciaire ».

Par définition, le contenu de ces lettres n'est pas connu et n'a pas à l'être. Si certaines ne sont relatives qu'à des affaires personnelles comme on l'a indiqué, d'autres peuvent ou bien contenir des plaintes au parquet (les détenus, souvent en souffrance exacerbée, ne sont pas avars sur ce point), ou bien mentionner des événements de la détention dont il est estimé utile d'informer les magistrats.

18. En 2009, il se trouvait environ 350 détenus dans l'établissement.

19. Calculs fondés sur les jours d'expédition du courrier, donc les jours ouvrés.

De nombreuses plaintes sont classées sans suite. Mais pas toutes. Quant aux observations générales, le sort qui leur est réservé est difficile à connaître. On doit mentionner, sans y attacher nécessairement foi, que beaucoup de détenus se plaignent d'écrire et de n'avoir jamais de réponse. Il se peut aussi que certaines de ces réponses (qui ne sont pas davantage contrôlées) demeurent peu compréhensibles pour leurs destinataires. Mais il est vrai que la charge des tribunaux fait obstacle à des échanges suivis.

Peut-être que le courrier ainsi reçu, mieux utilisé, pourrait être un instrument complémentaire pour permettre un contrôle accru et plus efficace ?

118 Davantage que la charge des tribunaux, on doit évoquer pour conclure le double rôle de l'autorité judiciaire à l'égard des établissements pénitentiaires.

L'essentiel de son rôle réside dans la vérification que la peine est exécutée et, de plus en plus, qu'elle est aménagée lorsqu'une demande est présentée en ce sens et que les conditions légales en sont remplies. Les magistrats sont informés d'un certain nombre de décisions de l'administration à l'égard de détenus (transfèrements...). Ils sont chargés de mettre en œuvre un aménagement de peine désormais très « juridictionnalisé ». Or, les lois récentes, notamment la loi pénitentiaire déjà mentionnée, ont mis l'accent sur le renforcement de l'aménagement de peines. Par conséquent, une politique « de peines » de plus en plus active s'applique désormais en prison.

Il existe aussi un accessoire, non négligeable : les magistrats, notamment ceux du parquet, sont chargés de prévenir et de punir, en prison comme ailleurs, les atteintes aux personnes et aux biens. Les établissements pénitentiaires sont prodigues en la matière. Le code de procédure pénale impose au chef d'établissement de transmettre au parquet les comptes rendus d'incidents significatifs. Le personnel a ses conditions d'existence et de sécurité, lui aussi, à faire valoir (dépôt de plaintes en cas d'agression).

L'autorité judiciaire, et c'est très bien ainsi, est, par conséquent, partie prenante, non de la gestion de la prison, mais de la manière dont les détenus exécutent leur peine. En particulier, elle est présente lors de chaque atteinte significative (et identifiée) à l'ordre public dans les établissements.

On peut se demander, dès lors, comment ce rôle peut être parfaitement conciliable avec celui d'un contrôle approfondi et surtout impartial de chaque établissement. On n'entend pas ici que les magistrats ne seraient

pas capables d'impartialité, naturellement, mais on veut dire que leur implication d'un côté rend malaisée une appréciation d'un autre, au moins aux yeux des personnels et de la population sous main de justice.

C'est d'ailleurs notamment pour cette raison que la commission que présidait le premier président Canivet avait conclu, en 2000, à la nécessité de l'instauration d'un contrôle extérieur aux contrôles et visites existants.

Ce contrôle désormais existe, sous la forme du contrôle général des lieux de privation de liberté.

Il serait parfaitement vain de penser que l'existence d'un contrôle extérieur de cette nature rend désormais inutile le contrôle de l'autorité judiciaire. C'est précisément l'inverse qui est vrai. Les visites du contrôle général, qui n'a jamais prétendu à la moindre exclusivité, ou les correspondances qu'il reçoit doivent insuffler tout au contraire un nouveau dynamisme aux visites des magistrats, dans le rôle et avec les garanties qui sont les leurs. À condition, toutefois, que, comme il a été dit, le règlement vienne préciser finalités et modalités de ces visites. À condition aussi que, pour le plus grand bien des personnels et des détenus, ces contrôles trouvent leur source aux mêmes fondements et que la confusion, ou *a fortiori* la contradiction, ne s'installe pas entre contrôleurs. Si cela est possible, alors l'action redoublée des uns et des autres servira bien plus efficacement la cause de la dignité des personnes qui vivent et travaillent en prison. Tel est le vœu du signataire de ces lignes.

119

## R É S U M É

*À côté du rôle important qu'il lui accorde dans l'aménagement des peines, le code de procédure pénale – et, désormais, la loi pénitentiaire de 2009 – confie une mission de contrôle des établissements à l'autorité judiciaire. Toutefois, si les magistrats concernés sont bien définis, les modalités de leur contrôle et surtout la portée de ce dernier restent imprécises. C'est la raison essentielle pour laquelle on peut constater, aujourd'hui comme hier, que le contrôle judiciaire des prisons ne produit pas tous ses effets. Sans doute peut-il être amélioré. L'institution d'un contrôle extérieur (le Contrôleur général des lieux de privation de liberté) ne réduit pas, bien au contraire, le rôle en la matière de l'autorité judiciaire.*

