

LE CONTRÔLE
NON JURIDICTIONNEL
DES PRISONS

121

Celui qui visite la maison centrale de Clairvaux et entre dans les cages qui accueillait les prisonniers jusqu'au début des années 1970 et qui évoquent la légende de la cage de fer où Louis XI aurait fait enfermer le cardinal La Balue, repart avec la douloureuse sensation que le temps s'est arrêté fort longtemps, dans l'indifférence générale, face à des prisons à peine dignes du Moyen Âge. Fort heureusement, l'époque où les surveillants n'y adressaient jamais la parole aux personnes détenues, où les journaux y étaient interdits et où une chape de plomb recouvrait le monde carcéral est désormais largement révolue. Médecins, psychiatres, aumôniers, enseignants, parlementaires, visiteurs de prison, délégués du médiateur... franchissent les portes des établissements pénitentiaires et constituent une ouverture sur l'extérieur. Mais si les progrès sont évidents, nous sommes encore bien loin d'être entrés dans le XXI^e siècle. La surpopulation, les suicides, le caïdat, la violence, la maladie mentale sont les nouveaux maux de notre temps. Parmi les réquisitoires les plus sévères, on peut même citer celui du président de la République dans son discours devant le Congrès à Versailles le 22 juin 2009 : « Comment accepter que la situation dans nos prisons soit aussi contraire à nos valeurs de respect de la personne humaine ? La détention est une épreuve dure, elle ne doit pas être dégradante. Comment espérer réinsérer dans la société ceux qu'on aura privés pendant des années de toute dignité ? L'état de nos prisons, nous le savons tous, est une honte pour notre République, quel que soit, par ailleurs, le dévouement du personnel pénitentiaire. » Mais si le diagnostic est donc largement consensuel, il n'en va pas souvent de même pour les remèdes. Face à l'opacité qui

aujourd'hui encore enveloppe largement le monde carcéral et favorise le pouvoir discrétionnaire de l'administration pénitentiaire, le contrôle doit jouer un rôle essentiel.

122 On peut d'abord évoquer le contrôle juridictionnel, et chacun se plaît à retracer les avancées considérables de la jurisprudence administrative. Le Conseil d'État affirme de plus en plus largement son contrôle sur les décisions prises par l'administration pénitentiaire en limitant le champ des mesures d'ordre intérieur qui ne seraient pas susceptibles de recours. Ainsi, par trois arrêts du 14 décembre 2007, l'Assemblée du contentieux, dans la ligne de la jurisprudence *Marie* du 17 février 2005, pose le principe que toute décision durcissant les conditions de détention constitue une mesure faisant grief et qui doit être soumise au juge de l'excès de pouvoir. Il en va ainsi par exemple du changement d'affectation d'un détenu d'un établissement pour peine à une maison d'arrêt (mais non l'inverse), du déclassement d'emploi (mais non d'un refus opposé à une demande d'emploi) ou de la décision de soumettre un détenu à des changements fréquents d'affectation (les rotations de sécurité). Le contrôle du juge est d'autant plus performant qu'il porte tant sur la nécessité de la mesure que sur son adaptation aux objectifs poursuivis et la proportionnalité des moyens utilisés. Cependant les délais de la procédure lui confèrent une utilité plus pédagogique que pratique. Citons encore les nombreuses tentatives de condamnations financières de l'État pour les préjudices liés aux conditions matérielles de détention.

Mais le contrôle non juridictionnel conserve toute son importance en raison tant de la rapidité que de l'universalité de ses capacités d'intervention. La loi pénitentiaire a profondément rénové en ce domaine la compétence du Parlement tandis que la nébuleuse des contrôles existants s'est vue spectaculairement renforcée par la loi du 30 octobre 2007 créant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

LE PARLEMENT

Si la situation des prisons préoccupe depuis longtemps les parlementaires – on pourrait évoquer l'œuvre des sénateurs Victor Schoelcher et René Béranger à la fin du XIX^e siècle –, l'intérêt pour la question a été clairement réaffirmé en 2000 avec les travaux simultanés des commissions d'enquête des deux assemblées¹, qui faisaient écho à l'ouvrage du

1. *La France face à ses prisons*, commission d'enquête sur les prisons françaises, Louis Mermaz, président, et Jacques Floch, rapporteur. Rapport d'information de l'Assemblée

Dr Véronique Vasseur, médecin chef de la maison d'arrêt de La Santé à Paris, et à l'émotion qu'il avait suscitée dans l'opinion².

Le titre du rapport sénatorial, *Prisons, une humiliation pour la République*, traduit l'opinion largement unanime des parlementaires et l'ardente obligation de réformes aussi ambitieuses qu'urgentes. Il faudra pourtant attendre encore dix ans pour que soit enfin publiée la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui se veut un texte de rupture avec le passé et qui ne mérite sans doute pas les critiques radicales de l'Observatoire international des prisons ou de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Le Parlement a largement transformé le projet de loi en demi-teinte qui lui était présenté ; s'il a nécessairement dû réaliser les compromis nécessaires à l'adoption de la réforme, il n'en a pas moins apporté des améliorations considérables immédiates à la condition pénitentiaire tout en ouvrant la voie à des progrès futurs. Une fois vaincues les réticences du gouvernement sur le maintien du principe de l'encellulement individuel, la réforme fut d'ailleurs adoptée par l'ensemble de la majorité avec au Sénat l'abstention, que l'on peut qualifier de bienveillante, du groupe socialiste. Quant à Robert Badinter, dont la compétence et l'autorité sont sur ces questions incomparables, il parla de « grande loi » lors des débats.

123

La loi pénitentiaire confère au contrôle du Parlement une dimension nouvelle dont il prendra d'abord la mesure en assurant ce que l'on appelle familièrement « le service après vote » de sa réforme puis en indiquant les voies des améliorations indispensables à y apporter et en remédiant aux carences dont elle souffre.

La dimension nouvelle du Parlement

Jusqu'à présent le droit de la prison procédait pour l'essentiel de circulaires, de mesures réglementaires apparaissant comme le reflet du pouvoir discrétionnaire de l'administration pénitentiaire. Tout se passait comme si, la Constitution n'ayant assigné au domaine de la loi que le soin de fixer « les règles concernant la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables et la procédure pénale », la compétence de droit commun revenait au pouvoir réglementaire pour régir l'exécution des peines. C'était faire bien peu de cas des dispositions

nationale n° 2521. *Prisons, une humiliation pour la République*, commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, Jean-Jacques Hiest, président, et Guy-Pierre Cabanel, rapporteur. Rapport du Sénat n° 449.

2. Véronique Vasseur, *Médecin-chef à la prison de la Santé*, Éditions du Cherche Midi, 2000.

de l'article 34 réservant au législateur la fixation des « règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». La commission Canivet avait montré le chemin : « Pour avoir perdu sa liberté d'aller et venir, la personne détenue n'en conserve pas moins toutes les autres libertés. L'état du droit [...] conserve le même contenu et la même force dans le milieu carcéral que dans la société libre [...]. Les droits et garanties du détenu, autres que sa liberté d'aller et venir, ne peuvent donc recevoir de limitation que de la loi³. » La loi pénitentiaire consacre cette analyse et réinvestit le Parlement dans ses compétences. Dans plusieurs cas elle inscrit dans la loi, à droit constant, nombre de droits fondamentaux – droit de visite, droit de correspondance, droit à l'image, droit à l'information –, mais, même dans ces hypothèses, les commentateurs, qui ont stigmatisé le manque d'ambition du législateur, ont perdu de vue le transfert, ou la réaffirmation d'une compétence dont il était dépossédé. Désormais c'est lui, et non l'administration pénitentiaire, qui tient le gouvernail et qui pourra l'orienter en fonction des évolutions nécessaires.

124

Une autre critique récurrente porte sur le fait que l'exercice des droits des personnes détenues est souvent assorti de restrictions dictées par le maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements. Si ces limitations, au demeurant compréhensibles dans leur principe, laissent un pouvoir d'appréciation important aux personnels pénitentiaires, elles n'en doivent pas moins se concilier avec les dispositions relatives au sens de la peine et à l'injonction 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 ». C'est à l'aune de cette introduction de la loi pénitentiaire que seront appréciées les entraves à l'exercice des droits et libertés.

La vigilance dans le contrôle de la mise en application des réformes

La loi pénitentiaire n'a pas trouvé son aboutissement avec la décision du Conseil constitutionnel rejetant les griefs d'inconstitutionnalité ou dans sa promulgation; elle doit aujourd'hui passer de la théorie à la réalité quotidienne, notamment dans ses dispositions les plus ambitieuses et porteuses d'espoir. Dans le cadre nécessairement limité de cet article et

3. *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*, commission présidée par Guy Canivet. Rapport au garde des Sceaux, ministre de la Justice, La Documentation française, 2000, p. 72.

sans prétendre à l'exhaustivité, trois aspects de la réforme seront examinés : l'obligation d'activité, l'encellulement individuel et le régime des fouilles.

L'obligation d'activité

Initiée par la commission des lois du Sénat, malgré les objections l'accusant de vouloir rétablir les travaux forcés, cette obligation d'activité semble faire l'objet aujourd'hui, dans son principe, d'une relative unanimité. Elle a été décidée à la suite d'innombrables visites d'établissements pénitentiaires montrant la très grande oisiveté des personnes détenues qui fait de la peine un temps mort et une occasion perdue de réinsertion. Il a semblé au législateur que « la vie responsable » à laquelle la personne détenue devait être préparée exigeait l'exercice pendant la détention d'une activité destinée à favoriser la socialisation et l'acquisition de savoir-faire : emploi, formation professionnelle, apprentissage de la lecture et de l'écriture, activité socio-culturelle ou sportive, participation à un groupe de parole dans le cadre de la prévention de la récidive... Cette obligation pèse à la fois sur le détenu et sur l'administration pénitentiaire, voire sur la société tout entière si l'on veut que le travail carcéral puisse être accessible demain à tous ceux qui le souhaitent et soit de nature à donner la chance d'un emploi à la libération. Face à la médiocrité tant quantitative que qualitative des activités actuellement proposées, le rôle des parlementaires est d'agir tant en direction des employeurs que de l'administration pénitentiaire et du gouvernement. Ainsi les gardes des Sceaux successifs s'étaient engagés, lors des débats législatifs, à initier une réforme du code des marchés permettant d'instaurer un droit de préférence, à équivalence d'offres, au service pénitentiaire de l'emploi ou aux entreprises donnant du travail aux personnes détenues. Cette évolution serait de nature à permettre à la Régie industrielle des établissements pénitentiaires de trouver d'autres « acheteurs » que le ministère de la Justice. Elle contribuerait également à remettre en question la culture d'un certain nombre de grandes entreprises qui s'interdisaient jusqu'à présent, en l'inscrivant dans leurs chartes éthiques, de faire travailler les personnes détenues, tant à l'étranger, ce qui peut parfois se comprendre, que sur le territoire français. Le 8 juin dernier, Michèle Alliot-Marie confirmait, en réponse à un parlementaire, l'imminence de cette réforme⁴.

125

De même, les visites d'établissements montrent combien l'investissement personnel du directeur, qui prend son bâton de pèlerin pour démarcher

4. Réponse de Michèle Alliot-Marie à Jean-René Lecerf, sénateur, séance au Sénat, 8 juin 2010.

les chambres de commerce ou les organisations patronales, demeure souvent irremplaçable. Quant aux conventions avec les gestionnaires privés, elles devront accorder une attention toute particulière à l'obligation de fournir un certain volume d'heures de travail et renforcer les pénalités financières en cas de non-respect de cette clause.

126 En outre l'obligation d'activité s'accompagne de la possibilité pour les plus démunis d'obtenir en numéraire une aide de l'État. Cette mesure complémentaire a pour but de ne plus enfermer les personnes détenues, et en particulier les jeunes, dans un choix contraint entre la formation professionnelle et des activités de service général peu porteuses d'avenir mais indispensables pour pouvoir cantiner sans céder aux éventuels chantages d'un codétenu. Ce sera aux rapporteurs du budget administration pénitentiaire des commissions des finances et aux rapporteurs pour avis des commissions des lois de vérifier si les inscriptions budgétaires s'avèrent suffisantes pour satisfaire aux besoins.

L'encellulement individuel

Peut-être certains s'étonneront-ils de voir le principe de l'encellulement individuel porté au crédit de la loi pénitentiaire alors qu'il est inscrit dans notre droit depuis 1875 et que le Parlement a reconduit pour cinq ans le moratoire permettant d'y déroger. L'alerte fut pourtant chaude, le gouvernement souhaitant promouvoir une liberté de choix entre encellulement individuel et collectif, qui faisait en fait du second la règle et du premier l'exception. Il fallut toute la persévérance du Sénat et de la commission mixte paritaire pour s'y opposer.

L'enjeu était d'importance dans la mesure où les risques liés à la promiscuité, la violence, l'atteinte à la dignité, le racket se multiplient en cellule collective, au point que de nombreux directeurs d'établissement ont attiré l'attention des parlementaires sur des souhaits de placement à l'isolement ou des refus de réintégration de cellule exclusivement motivés par la volonté d'échapper au(x) codétenu(s) et d'obtenir une cellule individuelle, fût-ce au quartier disciplinaire et malgré les lourdes contraintes associées à ce régime.

En outre, les autres aspects de la loi pénitentiaire relatifs aux aménagements de peines, aux alternatives à l'incarcération ou à l'assignation à résidence avec bracelet électronique laissent espérer que le moratoire de 2009 sera le dernier. La population carcérale a d'ailleurs sensiblement diminué ces dernières années, passant de près de 64 000 à un peu plus de 60 000 personnes détenues. Lorsque le programme Perben de création de 13 200 places sera terminé, vraisemblablement en 2012, les conditions

de l'encellulement individuel pour ceux qui le souhaitent ou ceux pour lesquels il est nécessaire devraient être enfin réunies. Le rôle du Parlement devrait alors être double : encourager la construction des 13 200 places promises par le gouvernement pour remplacer des structures vétustes d'un autre âge et s'opposer aux 5 000 places de création nette également annoncées, qui ne devraient pas être utiles et qui exigeraient de recruter pour des années encore quasi exclusivement des personnels de surveillance indispensables au fonctionnement des prisons nouvelles ; cela se ferait au détriment à la fois des conseillers d'insertion et de probation, qui sont pourtant la clef essentielle de la réussite des aménagements de peines, et du renforcement en nombre de surveillants dans les prisons existantes, tout particulièrement dans les nouveaux établissements où la fonctionnalité est allée de pair avec la déshumanisation.

127

Le régime des fouilles

La question des fouilles, que ce soit pour les personnes gardées à vue ou pour les personnes détenues, est au cœur des problèmes de dignité. La loi pénitentiaire interdit les investigations corporelles internes sauf dans des hypothèses d'école où elles ne pourraient être réalisées que par un médecin étranger à l'établissement et requis par l'autorité judiciaire. Les fouilles par palpation ou l'utilisation de moyens électroniques deviennent la règle et les fouilles intégrales l'exception. Ici encore l'attention du Parlement à doter tant les prisons que les lieux de garde à vue de dispositifs de détection par équipement électronique sera essentielle pour le respect des droits des personnes et l'amélioration des relations entre détenus et personnel de surveillance.

L'après-loi pénitentiaire

Nul ne considère la loi pénitentiaire comme une réforme achevée. Sur bien des points, elle s'est limitée à préparer les esprits à des avancées plus décisives ; surtout elle n'abordait pas le lancinant problème de la maladie mentale en prison.

Des pistes à creuser

À deux reprises, le Parlement a été confronté à l'irrecevabilité financière de l'article 40 de la Constitution et il n'a pas eu la possibilité de débattre tant de l'instauration d'un revenu minimum carcéral que de l'obligation de proposer des travaux d'intérêt général (TIG).

L'une des recommandations de la commission d'enquête sénatoriale de 2000 visait à l'instauration d'une allocation minimale de réinsertion

pour les détenus les plus démunis. Le Sénat avait alors estimé qu'un minimum carcéral « évalué entre 300 et 400 francs par mois » permettrait aux indigents de « cantiner » et contribuerait à éviter la délinquance intra-carcérale (racket, prostitution, trafics...). L'établissement d'un revenu de solidarité active (RSA) spécifique aux personnes détenues aurait été d'un coût très modeste, de l'ordre de 8 millions d'euros, et aurait permis d'assurer le lien « dedans-dehors » en facilitant l'entrée des assistantes sociales de secteur en milieu pénitentiaire.

Le gouvernement était lui-même partagé sur ce dispositif. Le haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch, s'y était déclaré favorable. La possibilité d'octroi d'une aide en numéraire en contrepartie de l'obligation d'activité peut s'interpréter comme un premier pas dans cette direction.

128 De même, face à l'impossibilité de rendre obligatoire le TIG, le Parlement a mis en place des incitations financières pour les collectivités qui en proposent et qui pourront seules bénéficier des crédits du fond interministériel pour la prévention de la délinquance. Dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), le gouvernement a déposé un amendement tendant, dans un souci de souplesse, à supprimer cette disposition, mais le Parlement devrait s'y opposer aussi longtemps que d'autres moyens de multiplier les offres de TIG n'auront pas été aménagés.

On peut encore citer, parmi les dispositions qui mériteraient d'être développées, la limitation de la durée du placement en cellule disciplinaire ou de confinement en cellule individuelle. En ramenant la durée maximale de 45 à 30 jours, le législateur est passé outre à l'opposition déterminée tant du gouvernement que des syndicats pénitentiaires, qui voulaient maintenir une durée de 40 jours mais il est demeuré très au-delà des durées maximales retenues par nos voisins européens.

De même, en posant le principe de la consultation des personnes détenues sur les activités qui leur sont proposées, les parlementaires ont souhaité ouvrir le débat sur le droit d'expression collective tel qu'il existe dans bon nombre de pays membres du Conseil de l'Europe.

Enfin, si les dispositions relatives à l'acte d'engagement ont pu sembler prudentes par rapport à une notion même spécifique de contrat de travail en milieu carcéral, il est apparu que l'urgence portait d'abord sur le développement de l'offre de travail avant de songer à en aménager les modalités.

*Un problème essentiel et irrésolu :
la maladie mentale en prison*

Pour s'attaquer à ce redoutable fléau de la maladie mentale en milieu carcéral, sans doute eût-il été nécessaire que la réforme soit appréhendée tant par la santé que par la justice. Sur ce point tout reste donc à faire, alors que l'on connaît une proportion croissante de personnes détenues atteintes de troubles mentaux tels que la peine ne peut revêtir pour elles aucun sens. La situation ne répond ni aux exigences de l'éthique médicale, la prison n'étant pas un lieu de soins ; ni aux exigences de la sécurité, car le quantum de peine prononcé ne correspond en aucune manière à l'évolution d'une pathologie ; ni à nos valeurs démocratiques, enfin, lorsque l'on voit des personnes dont le discernement est considérablement altéré plus sévèrement punies que celles qui ont pleine conscience de la portée de leurs actes. Un récent rapport d'information du Sénat propose de compléter le second alinéa de l'article 122.1 du code pénal afin de prévoir que l'altération du discernement entraîne une réduction de la peine encourue et non l'aggravation que l'on constate aujourd'hui. Cette diminution aurait pour contrepartie un renforcement de la prise en charge médicale pendant le temps de la peine ainsi qu'à l'issue de l'incarcération⁵.

129

Ces suggestions ont donné lieu à une proposition de loi⁶ dont on peut espérer qu'elle contribuera à limiter le nombre des suicides en prison, dont la maladie mentale constitue l'une des principales explications, à éviter des drames majeurs comme ceux qu'a connus la prison de Rouen⁷ et à instaurer des conditions de vie plus acceptables pour les personnes détenues et les personnels pénitentiaires.

DE L'ÉTENDUE ET DE L'EFFECTIVITÉ
DES AUTRES CONTRÔLES NON JURIDICTIONNELS

La nature même de l'administration pénitentiaire et les pouvoirs de contrainte qui lui sont confiés justifient la mise en œuvre de contrôles

5. Sénat, commission des lois, commission des affaires sociales. Groupe de travail sur la prise en charge des personnes atteintes de troubles mentaux ayant commis des infractions, composé de Gilbert Barbier, Christiane Demontès, Jean-René Lecerf, Jean-Pierre Michel.

6. Proposition de loi relative à « l'atténuation de responsabilité pénale applicable aux personnes atteintes d'un trouble mental ayant altéré leur discernement au moment des faits » présentée par Jean-René Lecerf, Gilbert Barbier et Christiane Demontès. Texte n° 649 (2009-2010) déposé au Sénat le 7 juillet 2010.

7. En l'espace d'une année deux détenus y furent tués par leurs codétenus, le premier dans des circonstances particulièrement atroces avec anthropophagie.

dont l'efficacité serait garante du respect des libertés individuelles et de l'état de droit au sein de l'univers carcéral. Pendant longtemps la multiplication des contrôleurs n'a pas donné les résultats espérés. Un immense progrès a heureusement été accompli avec la création par la loi du 30 octobre 2007 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

De multiples contrôles aux effets limités

« Le bilan en matière de contrôle est clairement accablant. » Ce jugement sévère de la commission d'enquête sénatoriale est largement fondé pour bon nombre de contrôles internes et administratifs mais doit être nuancé si l'on prend en compte d'autres intervenants extérieurs.

130 *Les contrôles internes*

L'inspection des services pénitentiaires, aux effectifs restreints, ne peut mener qu'un nombre limité de contrôles. Quant à l'inspection générale des services judiciaires, dont la compétence s'étend également à l'ensemble des juridictions, elle n'a guère les moyens d'intervenir dans des délais satisfaisants en ce qui concerne l'administration pénitentiaire. Ces inspecteurs, rattachés aux directeurs des administrations concernées, souffrent en outre d'un manque de recul et sont naturellement perçus comme un simple service de l'administration.

Les contrôles administratifs

Inspection du travail, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'Éducation nationale interviennent souvent en milieu carcéral pour une efficacité fort limitée. Selon la commission présidée par M. Guy Canivet, « ces contrôles sont effectués *a minima* [...] comme si les prisons étaient un monde largement soustrait à la norme, leur état inéluctable, et les détenus des personnes dont les droits ne sont pas pleinement reconnus ».

La commission de surveillance, instituée au sein de chaque établissement pénitentiaire, et qui se réunissait au moins une fois par an pour prendre connaissance du rapport de la direction sur l'organisation et le fonctionnement de la prison, n'exerçait qu'un contrôle formel. La commission d'enquête sénatoriale appelait à sa disparition : « Il n'est pas certain qu'il soit encore temps de sauver la commission de surveillance, qui a fait preuve de son inutilité depuis des années, voire des décennies. » La loi pénitentiaire en prend acte et la remplace par un conseil d'évaluation au sein de chaque établissement et par une commission départementale de

suiwi des politiques pénitentiaires. Il faudra tirer les leçons de l'échec des commissions de surveillance, faire en sorte que ces nouvelles structures s'ouvrent aux partenaires de terrain (visiteurs de prison, chefs d'entreprise, aumôniers, membres extérieurs de la commission de discipline...) et permettent un véritable débat avec l'expression de critiques et de propositions.

Les magistrats

La commission d'enquête de l'Assemblée nationale voulait « mettre fin à l'indifférence des magistrats pour la prison », après avoir constaté que leurs obligations de visite y étaient peu ou pas remplies. La situation n'ayant guère évolué depuis, la loi pénitentiaire s'est efforcée de simplifier en mettant fin à la disparité du caractère obligatoire ou facultatif des visites ou de leur fréquence. Elle prévoit désormais que « le premier président de la cour d'appel, le procureur général, le président de la chambre d'instruction, le président du TGI, le procureur de la République, le juge des libertés et de la détention, le juge d'instruction, le juge de l'application des peines et le juge des enfants visitent au moins une fois par an chaque établissement pénitentiaire situé dans leur ressort territorial de compétence ».

131

La Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)

Autorité indépendante créée par la loi du 6 juin 2000, la commission est fréquemment saisie de dossiers concernant l'administration pénitentiaire et a largement permis de détecter tant les dysfonctionnements qui lui sont imputables qu'un certain nombre de manquements graves à la déontologie. Elle a parfaitement rempli son rôle mais devrait être intégrée au sein du Défenseur des droits. Cette évolution ne remettrait pas en cause sa spécificité dans la mesure où le collègue chargé d'assister le Défenseur des droits pour l'exercice de ses compétences en matière de déontologie de la sécurité devrait avoir une composition pluridisciplinaire s'inspirant de celle de la CNDS. En outre la CNDS éprouvait souvent de grandes difficultés à voir ses recommandations suivies d'effets lorsque des sanctions disciplinaires graves s'imposaient. Le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle aux pouvoirs renforcés, devrait permettre d'y remédier.

Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT)

Organe statutaire du Conseil de l'Europe, institué par la convention européenne du 26 juin 1987, le CPT dispose d'un droit de visite sans

autorisation préalable de l'État membre concerné. Les domaines de compétences du comité sont larges : conditions générales de détention, attitude des personnels, conditions de travail et formation dans le cadre des droits de l'homme. Cet organe international a acquis une autorité incontournable qui en faisait jusqu'à présent le plus efficace des contrôleurs non juridictionnels des prisons.

Son action se heurte cependant à plusieurs limites : son contrôle ne peut concerner qu'un petit nombre de structures, il ne peut enquêter sur les réclamations des détenus et son rapport de visite n'est publié qu'avec l'accord de l'État concerné.

Les autres regards extérieurs

132 Le regard des visiteurs de prison, des aumôniers, des délégués du médiateur, des associations œuvrant en milieu pénitentiaire comme le GENEPI⁸ est particulièrement intéressant, mais leur liberté d'expression est limitée par leur souci de continuer un travail au quotidien en milieu carcéral. Ils sont cependant pour les rapporteurs des textes de loi des interlocuteurs fort utiles. On peut aussi relever le rôle original joué par l'Observatoire international des prisons (OIP) grâce à ses multiples réseaux, ses publications et sa présence médiatique. À diverses reprises l'OIP a permis de révéler des dysfonctionnements graves et d'y porter remède. Certaines de ses positions peuvent en revanche être mal comprises, comme son souhait de reporter encore le vote de la loi pénitentiaire ou celui de différer la prise de ses décrets d'application au risque de compromettre bon nombre de réformes pourtant favorables aux personnes détenues.

Une grande attention est également apportée aux travaux de la Commission nationale consultative des droits de l'homme dont l'autorité morale est reconnue par tous.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

La multiplication des contrôles ne s'est pas montrée synonyme d'efficacité. L'initiative la plus intéressante et la plus porteuse d'avenir est incontestablement l'institution, conformément aux exigences internationales, d'un mécanisme national de prévention indépendant investi d'une triple mission : l'examen régulier de la situation des personnes en détention, la formulation de recommandations visant à améliorer

8. Le Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées est une association qui rassemble 1 300 étudiants bénévoles intervenant chaque semaine en détention par le biais de soutien scolaire et d'activités socio-culturelles.

le traitement et la situation des personnes privées de liberté, la présentation de propositions et observations sur la législation en vigueur. En application de la loi du 30 octobre 2007 créant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue est nommé à cette fonction par décret du président de la République le 13 juin 2008 après avis des commissions des lois des deux assemblées. Cette consultation du Parlement, appelée à devenir la règle pour la désignation des autorités administratives indépendantes suite à la modification des dispositions de l'article 13 de la Constitution, connaissait ainsi une application anticipée sur le fondement de la loi.

En dix-huit mois il est rare qu'une institution nouvelle ait acquis une légitimité aussi peu contestée. Elle le doit à la personnalité qui l'incarne, à l'indépendance totale conférée par son statut et confortée par une attitude réservée dans les débats publics, aux relations de confiance établies avec l'ensemble des partenaires, des autres organes de contrôle à l'administration pénitentiaire, des parlementaires aux réseaux associatifs, des personnes détenues à l'ensemble des bonnes volontés qui entrent dans les prisons.

133

Il est si fréquent de déplorer le décalage entre les espoirs placés dans une institution et la réalité de son activité au quotidien que l'on peut se laisser aller à confier que celle-ci semble bien en train de réussir, tout au moins dans sa compétence à l'égard des prisons de la République, qui ne constitue qu'une part de ses attributions. Même en s'attachant aux suites données par les administrations aux rapports et aux recommandations, on constate des résultats globalement positifs. Et lorsqu'il n'en va pas ainsi – on peut penser par exemple au peu d'écho qu'a eu l'appel du Contrôleur général à une réflexion sur la taille des établissements pénitentiaires –, le Parlement peut à son tour relayer cette préoccupation.

Bien sûr, des difficultés importantes demeurent, tant au sujet des moyens humains du Contrôle général pour lui permettre de faire face au développement rapide des interpellations dont il est l'objet, qu'à celui du strict respect de la confidentialité absolue de ses échanges tant par lettre que par téléphone avec les personnes privées de liberté, ou encore de la protection de ceux que les contrôleurs ont rencontrés. Pourtant ces différents problèmes devraient trouver assez aisément leurs solutions.

Dans une politique pénale parfois qualifiée de sécuritaire, deux lois importantes pourraient être de nature à révolutionner l'univers carcéral et à faire en sorte que les prisons en France ne soient plus jamais une

humiliation pour la République: la loi créant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et la loi pénitentiaire. Encore faudrait-il que chacun s'attache à permettre à ces réformes de produire toutes leurs virtualités, quitte à accepter une progression par étapes vers les solutions que l'on croit les meilleures. Un dernier élément pourrait aider à la réappropriation des prisons de la République par les Français: qu'on laisse les journalistes, ceux dont c'est le métier d'informer, y entrer beaucoup plus aisément. Comme le confiait M^e Henri Leclerc, alors président de la Ligue des droits de l'homme, aux commissions d'enquête voici dix ans: « La société ne doit pas refuser de voir ces lieux. Il n'y a pas de raison de bloquer la prison. Les citoyens doivent voir ce qui s'y passe. Il faut que la prison soit ouverte sur la société... la société doit prendre en charge la prison. »

134

R É S U M É

Le contrôle non juridictionnel des prisons s'est longtemps caractérisé davantage par sa multiplicité que par son efficacité. La loi pénitentiaire de 2009 a considérablement transformé et enrichi les pouvoirs du Parlement et montré la voie des réformes à venir, cependant qu'en moins de deux ans le Contrôleur général des lieux de privation de liberté prenait toute la dimension de son rôle dans le respect des droits des personnes détenues et l'amélioration de leurs conditions de détention.