POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA PRISON

N° 135

SOMMAIRE

Frédéric Gros
Foucault et « la société punitive » 5

Serge Portelli
Les alternatives à la prison 15

Pierre V. Tournier
L'état des prisons françaises 29

Antoinette Chauvenet
« Les prisonniers » : construction et déconstruction d'une notion 41

Hélène Castel
Quelle prison pour quelle réinsertion ?
Réflexions à partir de quelques mois de détention,
en France et au Mexique 53

François Moreau
La santé dans les prisons françaises 69

Marcel Pochard
Les gardiens de prison 87

Jean-Marie Delarue
Extension et limites du contrôle judiciaire 101

Jean-René Lecerf
Le contrôle non juridictionnel des prisons 121

Bruno Milly
La prison, école de quoi ? Un regard sociologique 135

Phillipe Pottier
Repenser la peine de prison après la loi du 24 novembre 2009 149

Julien Morel d'Arleux
Les prisons françaises et européennes : différentes ou semblables ? 159

CHRONIQUES

« LETTRE DE LONDRES »

Jacques Leruez
D'un *hung parliament* à un gouvernement de coalition.
L'élection britannique du 6 mai 2010 et ses suites 173

Christophe de Nantois
Les circonscriptions non disputées :
étude comparative sur les enjeux en circonscription
des élections législatives 181

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er avril – 30 juin 2010)
pierre astié, dominique breillat et céline lageot 195

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er mai – 30 juin 2010)
pierre avril et jean gicquel 207

Summaries 233

www.revue-pouvoirs.fr

Revue trimestrielle publiée
avec le concours du Centre national du livre

la prison est étudiée par

Hélène Castel, actuellement *Gestalt*-thérapeute à Paris et présidente de l'association La parole est à l'accusé (Lapac). Dans le cadre de cette association, mais aussi par le biais d'un spectacle (*Femmes de parloir*) et d'un livre (*Retour d'exil d'une femme recherchée*, Seuil, 2009), elle travaille sur la parole des détenus en prison.

Antoinette Chauvenet, directrice de recherches émérite au cnrs, membre de l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux à l'ehess où elle mène des recherches dans le champ de la sociologie de la santé et dans celui de l'exécution des peines.

Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté depuis juin 2008, après diverses activités au sein du Conseil d'État, principalement à la section du contentieux.

Frédéric Gros, professeur des universités à l'université Paris Est-Créteil, chargé de cours à l'iep de Paris. Il assure l'édition des derniers cours de Foucault au Collège de France et termine une histoire de l'idée de sécurité, après un ouvrage sur la disparition de la forme classique de la guerre (*États de violence*, Gallimard, 2004).

Jean-René Lecerf, sénateur du Nord, vice-président de la commission des lois et rapporteur pour avis du budget de l'administration pénitentiaire. Il a récemment été rapporteur de textes sur la prévention de la délinquance, la rétention de sûreté et la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental, la loi pénitentiaire, et sur l'amoindrissement du risque de récidive criminelle.

Bruno Milly, sociologue, maître de conférences à l'université Lumière-Lyon 2, membre du Modys (Monde et dynamique des sociétés). Ses travaux portent sur les transformations des professions, organisations et institutions, sur des terrains comme la prison, l'hôpital, les rectorats, l'aménagement du territoire (bruno.milly@univ-lyon2.fr).

François Moreau, anesthésiste-réanimateur et président fondateur du Syndicat des médecins exerçant en prison. Il a été membre de la commission interministérielle sur la santé mentale des détenus en 2001-2002, et, à la Chancellerie, membre du conseil d'orientation stratégique sur la préparation de la loi pénitentiaire et membre de la commission sur la prévention du suicide en prison.

Julien Morel d'Arleux, directeur de la maison d'arrêt de Lyon-Corbas depuis septembre 2010. Il a auparavant été directeur des services pénitentiaires au ministère de la Justice et des Libertés et directeur de projet pour l'organisation des services pénitentiaires d'insertion et de probation (spip).

Marcel Pochard, conseiller d'État et ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique. Il a été amené à se préoccuper de la situation des personnels pénitentiaires à l'occasion d'un rapport rendu au garde des Sceaux en octobre 2009 sur « le droit disciplinaire spécial applicable aux fonctionnaires de l'administration pénitentiaire ».

Serge Portelli, vice-président au tribunal de grande instance de Paris, président de la 12e chambre correctionnelle. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages consacrés à la procédure et la politique pénales, notamment *Récidivistes. Chroniques de l'humanité ordinaire* (Grasset, 2008).

Phillipe Pottier, adjoint au sous-directeur des personnes placées sous main de justice à la direction de l'administration pénitentiaire et vice-président de l'Association française de criminologie. Il a dirigé plusieurs services pénitentiaires d'insertion et de probation (spip).

Pierre V. Tournier, directeur de recherches au cnrs, spécialiste de démographie pénale, affecté, depuis 2003, au Centre d'histoire sociale du xxe siècle (université Paris 1). Il enseigne les mathématiques appliquées à l'Institut de démographie de Paris 1 (idup). Directeur de l'hebdomadaire *Arpenter le champ pénal*, il est l'auteur de *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux* (L'Harmattan, 2008), *La Babel criminologique. Formation et recherche sur le phénomène criminel : sortir de l'exception française ?* (L'Harmattan, 2009).

Frédéric Gros

FOUCAULT ET « LA SOCIÉTÉ PUNITIVE »

Surveiller et Punir de Michel Foucault, publié en 1975, constitue sans aucun doute une des plus importantes contributions, à la fois historique, sociologique et philosophique, au problème de la prison. Le livre est devenu assez vite une référence et un classique, et on continue encore aujourd'hui à s'y référer largement. D'innombrables commentaires, exégèses, critiques, numéros spéciaux ont tenté, depuis bientôt un demi-siècle qu'il est paru, d'explorer ses enjeux théoriques et pratiques [1]. Alors plutôt que d'ajouter encore à cette masse critique, on voudrait, dans le cadre de cet article, présenter un ensemble d'analyses foucaldiennes peu connues, mais qui furent pourtant décisives pour l'écriture du livre de 1975. Il s'agit du cours que Foucault prononce au Collège de France en 1973 (exactement entre le 3 janvier et le 28 mars 1973). On ne dispose pas pour ce cours, intitulé « La société punitive », d'enregistrements disponibles. Heureusement, une transcription a été conservée, tout à fait sérieuse et utilisable, et qui servira sans doute de base – avec le manuscrit original qui servait à Foucault de support à ses leçons – pour le travail futur d'édition de ce cours [2]. Il s'agira dans le cadre de cet article, non pas de donner une synthèse complète, mais de dégager les grandes lignes de force de ces leçons, lesquelles proposent

1. Voir pour une bonne synthèse d'ensemble, François Boullant, *Michel Foucault et les Prisons*, PUF, 2003.

2. On dispose cependant pour ce cours de son résumé rédigé par Foucault lui-même (« La société punitive », *Dits et Écrits*, Gallimard, 1994, t. II, p. 456-470), ainsi que d'une conférence prononcée au Brésil au mois de mai 1973, dans laquelle il donne une synthèse des résultats du cours prononcé quelques mois auparavant (« La vérité et les formes juridiques », *ibid*., p. 588-623). On pourra lire aussi deux entretiens contemporains dans lesquels il évoque les thèmes travaillés (« Prisons et révoltes dans les prisons », *ibid*., p. 424-432, et « À propos de l'enfermement pénitentiaire », *ibid*., p. 435-445).

pour la première fois le thème d'une apparition soudaine de l'évidence carcérale dans les premières années du XIXe siècle. Dans *Surveiller et Punir*, un certain nombre d'analyses de l'hiver 1973 seront recadrées, reproblématisées, remises en perspective, enrichies, et même parfois négligées. On tentera de faire apparaître ici les plus marquantes, telles qu'elles se donnent à entendre dans ces leçons, avec un tranchant et une netteté qu'elles ne retrouveront plus par la suite.

La mise en évidence d'un changement

Foucault entreprend assez vite de dissiper un premier malentendu [3] : non, il ne s'agira pas cette fois encore de mettre en œuvre une rhétorique de l'exclusion, de dénoncer une société intolérante, de valoriser les marges. Bien au contraire : cette analyse de la prison supposera une critique systématique des concepts de transgression et d'exclusion. Avant d'y renoncer tout à fait, Foucault souligne rapidement que cette notion d'exclusion ne fut pourtant pas, en son temps, tout à fait inutile, notamment pour démasquer une violence première que tentent de faire oublier les concepts de psychopathologie (c'est l'idée que ceux que la société présente comme « anormaux » ou « déviants », elle a commencé par les rejeter). De son côté, le concept de « transgression » avait eu le mérite de faire valoir un rapport à la limite plus profond qu'à la loi. Tous ces thèmes avaient largement nourri l'*Histoire de la folie* [4], dont le chapitre intitulé « Le grand renfermement » avait en son temps impressionné : la grande *ratio* occidentale (objective, méthodique et neutre) marquait en effet sa naissance par le rejet immense de la folie. L'affirmation calme de la Raison, qui se prolongera dans la connaissance psychiatrique, repose alors sur une exclusion originaire et fondatrice.

Mais précisément, dit Foucault en 1973, il ne s'agira pas, à propos de la prison, de répéter le même schéma, et de la comprendre aussitôt comme instrument d'exclusion des déviants. Cette analyse, sans être absolument inexacte, serait trop superficielle. Car profondément, au moment de sa naissance, plutôt qu'elle ne rejette hors de la société des populations indésirables, la prison moderne intègre, projette, purifie, recycle des stratégies sociales de pouvoir, et par là redistribue des flux de population plus qu'elle n'en élimine. L'idée importante, c'est de considérer la prison comme un révélateur de stratégies plutôt que comme le simple

3. Leçon du 3 janvier 1973.
4. *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, 1961.

effet institutionnel d'un geste politique monotone et massif (éliminer la contestation, bannir la plèbe séditieuse).

La prison devra être analysée comme une certaine stratégie de pouvoir. Déjà Foucault insiste pour faire de l'enfermement moins un contenu pénal déterminé qu'une tactique pénale, parmi trois grandes autres : bannir (interdire la présence du criminel dans certains lieux) ; racheter (imposer un système d'obligations et de compensations) ; marquer (faire apparaître sur le corps des cicatrices du pouvoir). On parle ici de « tactiques pénales », car il ne s'agit pas de faire dépendre ces procédures d'un système de représentations ou d'une mentalité, mais d'une certaine manière pour les groupes sociaux de conduire entre eux la guerre. La prison devra être comprise décidément comme une pièce tactique dans une guerre sociale. On trouve donc déjà en 1973 l'idée, qui sera réorchestrée dans le cours au Collège de France prononcé en 1976 [5] que, sous le vernis de la paix civile, toute société se trouve traversée par un rapport fondamental de guerre [6]. Cette « guerre civile » fondamentale a peu à voir avec le cauchemar mis en scène par Hobbes dans son *Léviathan*, ce conflit mortel qui préside à l'institution de l'autorité politique. Car ce n'est pas une guerre de tous contre tous – voyant l'affrontement réciproque d'individus envieux et calculant leur chance de survie –, c'est une guerre de groupes aux intérêts divergents, une lutte de classes aux droits contradictoires. Le pouvoir selon Foucault n'est pas ce qui fait cesser la guerre, mais ce qui la structure, la reconduit pour maintenir ou modifier ses formes et ses lignes [7]. Mais c'est surtout dans la désignation nouvelle du criminel comme « ennemi social » que se laisse lire cet arrière-plan de guerre. Pendant tout le Moyen Âge, le crime et le vol sont qualifiés soit comme des ruptures d'équilibre dans des systèmes d'obligations et d'échanges, équivalant finalement à des contractations de dettes privées, soit encore comme des atteintes blasphématoires à des interdits sacrés, des insultes à la religion. L'âge moderne fait valoir peu à peu l'idée que les infractions doivent se comprendre comme des ruptures du contrat social, des atteintes aux intérêts publics. Au fil des décennies, s'impose le thème – appuyé par l'institution du procureur qui marque une étatisation de la justice – que le criminel constitue une menace essentiellement à l'ordre public, plutôt

5. *« Il faut défendre la société »*, Gallimard-Le Seuil, coll. « Hautes études », 1997.

6. Leçon du 10 janvier 1973.

7. Cette dimension se fait sentir par exemple au moment de la mise en œuvre en France du code pénal et d'instruction criminelle : les députés (Foucault cite l'intervention à la Chambre, le 23 décembre 1831, d'un député du Var, qui pourtant n'avait pas lu Marx) reconnaissent que les lois pénales sont faites par une classe pour s'appliquer à une autre.

qu'aux intérêts privés ou aux valeurs sacrées. Les textes de Beccaria et de Brissot par exemple donnent une définition du délinquant comme ennemi social, enfin épurée de toutes les ambiguïtés anciennes. Cette socialisation de la figure du criminel trouve une illustration intéressante dans la caractérisation nouvelle du vagabond, par exemple dans le fameux *Mémoire sur les vagabonds et les mendiants* de Le Trosne, daté de 1764 [8]. Ce qui est punissable, démontre le texte, ce n'est pas proprement l'oisiveté comme vice moral ou bien encore la mendicité comme dévalorisation du travail, mais le vagabondage comme *êthos*. La condition nomade porte atteinte aux processus économiques les plus élémentaires (on échappe aux impôts, on disperse anarchiquement sa force de travail, on ne participe pas à la production, etc.). Le vagabond est construit, dans ce texte de 1764, moins comme un paresseux que comme un parasite : il insulte moins les lois morales que les règles de la production.

Deux choses ont été établies jusque-là : la prison doit être comprise comme un instrument tactique dans une guerre civile continue, plutôt que le simple effet d'un geste majeur d'exclusion ; d'autre part, un certain nombre de textes à partir de la fin du XVIII[e] siècle requalifient le criminel comme « ennemi social ».

Logiquement on pourrait s'attendre à la conclusion suivante : l'évidence de la prison comme pratique pénale publique s'impose à partir d'une exigence d'élimination des criminels, dans le cadre de cette guerre menée contre les ennemis sociaux. Ce serait pourtant aller trop vite. Il est en fait impossible de faire apparaître la prison comme la conséquence pratique d'une caractérisation idéologique du criminel comme ennemi social. En effet, quand il s'agit de tirer les conclusions de la définition du crime comme dommage public, des auteurs comme Beccaria, Brissot ou encore Lepeletier de Saint-Fargeau envisagent tout sauf la prison, mais bien plutôt l'infamie, le talion, le travail forcé ou la déportation, qui répondent mieux à une stratégie de contre-attaque sociale telle qu'elle diversifie les réponses selon les types de menaces publiques [9].

Ce n'est donc pas une nouvelle philosophie pénale qui impose l'évidence de la prison. Ou bien faut-il dire que cette dernière a toujours existé, et qu'il s'est agi simplement de réduire la panoplie pénale ? Mais la prison n'était pas regardée autrefois comme une peine, et quand on enfermait dans le cadre de mesures judiciaires c'était comme gage, pour s'assurer de la personne de l'inculpé.

8. Leçon du 17 janvier 1973.
9. Leçon du 24 janvier 1973.

Fonction de la prison à l'ère industrielle

L'idée vient alors que la justice pénale aurait, au XIXe siècle, réinvesti d'anciennes structures d'enfermement parajudiciaires. L'origine de la prison est recherchée du côté soit de la procédure française des lettres de cachet – on enferme des personnes sans les juger, en faisant établir par le lieutenant de police une lettre signée du roi –, soit de sociétés religieuses anglaises, méthodistes ou quakers – on constitue des groupements privés chargés du contrôle strict de la moralité des membres de la communauté (ces milieux rigoristes imposeront en Amérique le modèle de la prison comme celle de Philadelphie en Pennsylvanie [10]).

Les deux systèmes peuvent paraître extraordinairement hétérogènes, mais ils se rejoignent pour Foucault dans ce qu'il construit comme la notion de pénitentiaire. Le pénitentiaire dans le cours de 1973, c'est l'idée d'un enfermement qui sanctionne moins l'infraction à une loi que l'irrégularité de comportement. Il repose donc sur une perception morale des conduites, attentive à repérer des déviances, des écarts, des attitudes déplacées, des vies dissolues. C'est un enfermement encore qui suppose des structures de surveillance, de contrôle, et un objectif de transformation du comportement individuel. On enferme un individu non pour ce qu'il a fait, mais pour ce qu'il est (sa nature vicieuse, ses mauvais penchants, etc.).

L'invention de la prison pour Foucault, c'est le moment où l'État se saisit d'une pratique pénitentiaire pour en faire un contenu de pénalité publique. Le problème devient : pourquoi avoir été chercher du côté des pratiques pénitentiaires parajudiciaires (qu'il s'agisse de la procédure des lettres de cachet ou des sociétés anglaises de contrôle) pour nourrir la pénalité étatique, alors même que la révolution idéologique imposait d'autres modalités punitives ? Quel intérêt l'État pouvait-il avoir à adopter massivement, à partir du début du XIXe siècle, ces pratiques foncièrement étrangères à sa culture judiciaire ? Quel contexte social général a pu imposer une évidence carcérale qui n'existait pas quelques décennies plus tôt ?

La réponse de Foucault est simple dans son fonds étiologique, mais complexe dans sa description. En 1973, Foucault trouve dans les grandes transformations économiques (avènement d'un capitalisme de la production industrielle de masse et d'une généralisation de la propriété

10. Leçons des 7 et 14 février 1973.

paysanne) la raison qui impose la prison comme évidence pénale. Mais expliquer n'est pas comprendre, car on ne voit pas immédiatement comment la grande industrie ou la petite propriété agricole ont pu exiger que la prison devienne une modalité punitive exclusive. Sauf à dire que la prison sert à résorber le surplus de main-d'œuvre ou à enfermer la plèbe séditieuse, ce qui est à la fois insuffisant et simpliste.

L'idée que les transformations du capital sont à l'origine de la prison se déploie, au cours des leçons de 1973, dans une double dimension, illustrée par deux concepts : celui d'illégalisme et celui de coercitif. Il s'agit dans le premier cas de révéler une fonction de la prison dans les rapports sociaux, et dans le second de la considérer comme un symbole de ces mêmes rapports sociaux : une utilité et une utopie sociales.

10 ***La notion d'illégalisme***

La notion d'illégalisme recouvre l'ensemble des pratiques qui soit transgressent délibérément, soit contournent ou même détournent la loi. Les lois certes imposent un certain nombre d'interdictions, de contraintes, de limites. Mais l'équilibre social est moins pour Foucault le résultat du respect des lois que de la manière dont s'établissent des complicités pour passer outre à une certaine légalité. L'idée générale serait de dire que l'apparition de nouvelles formes de production s'est traduite par une reconfiguration du jeu des illégalismes populaires [11].

Pour aller vite, on dira que, sous l'Ancien Régime, l'illégalisme paysan était toléré dans les grandes propriétés nobiliaires, car il permettait des redistributions économiques et constituait un soulagement à la grande misère. De leur côté, dans les villes, les marchands s'entendaient directement avec les artisans pour contourner les règlements. Au fond, chaque fois, il s'agissait de s'en prendre à des lois contraignantes ou à des droits féodaux qui étaient aussitôt perçus – par les classes populaires comme par la bourgeoisie – comme des abus de pouvoir. Mais l'apparition d'un capitalisme industriel à grande échelle suppose la constitution de stocks, la création d'usines regroupant des machines coûteuses et l'accumulation de produits manufacturés, tandis que l'effacement progressif des terres communales fait apparaître tout terrain comme propriété d'un tel. De telle sorte qu'on obtient un « corps à corps », dit Foucault, immédiat et direct : l'ouvrier ou le journalier sont directement confrontés aux biens, et l'illégalisme, qui attaquait auparavant des droits, risque cette fois de s'en prendre directement aux richesses : on passe d'un illégalisme de fraude

11. Leçons des 21 et 28 février 1973.

à un illégalisme de vol et de déprédation. Sans même parler de cette forme majeure que serait une révolution, la bourgeoisie – qui autrefois était complice de l'illégalisme populaire parce qu'ils avaient le même adversaire (le prélèvement de type féodal) – le considère maintenant comme dangereux et nocif, car il risque de s'attaquer directement aux richesses accumulées (marchandises, machines, produits agricoles). De telle sorte qu'il s'agirait au fond de casser cette vieille tradition d'illégalisme populaire en suscitant un illégalisme spécifique et fonctionnel : celui de la délinquance, qui servirait à la fois de contre-modèle et de moyen d'infiltration. La prison, par sa logique propre (récidive, proximités, complicités) permet la constitution d'un milieu de délinquance. De telle sorte que, d'une part, le « bon peuple » sera enclin à refuser tout illégalisme, la prison produisant un illégalisme présenté à la classe ouvrière comme dangereux, disqualifiant et hostile ; et, d'autre part, la bourgeoisie pourra toujours s'appuyer sur cette délinquance, soit pour ses basses œuvres, soit encore pour infiltrer le prolétariat et prévenir ses révoltes politiques. Si l'on appelle « pénitentiaire » le thème d'une prison qui va bien au-delà du principe d'une détention ordonnée par la justice pour une infraction définie par la loi, et qui construit l'idée d'un enfermement pour mauvaise conduite et apte à régénérer ces individus soumis à une vigilance perpétuelle, eh bien on pourrait appeler carcéral le thème d'une fonctionnalité de la prison, comme production d'une délinquance utile à la classe dominante et propre à décourager tout illégalisme politique.

Le concept de « coercitif »

Le troisième concept que Foucault construit en 1973 pour comprendre ce qui a pu imposer l'évidence de la prison au XIXe siècle – alors même que la théorie pénale des réformateurs invitait à de tout autres modalités punitives – est celui de coercitif [12]. Le coercitif recouvre chez Foucault un ensemble d'institutions qui, au XIXe siècle, encadrent la vie des individus, de la naissance à la mort. Crèche, internat, caserne, usine, hôpital, hospice… Toutes ces institutions « coercitives » fonctionnent selon un même modèle : surveillance continue des individus, assortie de micro-châtiments en cas de conduite déplacée ; examen régulier des aptitudes, sanctionné par un système de châtiment-récompense, et produisant tout un savoir normatif des individus identifiés selon leur écart à une norme (d'éducation, de santé, de travail, etc.), savoir individuel qui se réalise en rapports, notations, dossiers, etc. ; enfin, organisation rigoureuse et

12. Leçons du mois de mars 1973 et cours du 7 février.

pratiquement exhaustive de l'emploi du temps (activités, déplacements, repos, etc.). À côté de ces institutions « lourdes », prenant corps dans des architectures soignées, se mettent en place des dispositifs plus souples comme le livret ouvrier, les caisses d'épargne, les conseils de prud'hommes ou les cités ouvrières, qui permettent, elles aussi, de normer le comportement des individus et de décourager les comportements jugés déviants (alcoolisme, instabilité, etc.).

Par rapport à ce niveau du « coercitif », la prison a un double statut d'isomorphie et d'aboutissement. Par là il s'agit de dire, premièrement, que ce qui rend la prison à la fois acceptable et évidente, c'est qu'elle est l'institution coercitive par excellence : condensé de surveillance ininterrompue, d'enfermement radical et d'examens répétés. Elle ne peut plus apparaître comme le symbole d'un abus de pouvoir, puisqu'elle ressemble à toute une série d'institutions parallèles, socialement parfaitement acceptées.

Le propre du coercitif est finalement d'établir ce qu'on pourrait appeler l'extension du punitif, d'une part et, d'autre part, la continuité du punitif et du pénal. L'extension du punitif, c'est simplement l'idée qu'au fond être surveillé ou être évalué, c'est être puni. Par le jeu de cette synthèse établie, par le coercitif, entre la surveillance, l'examen et la peine, quand un médecin me pose des questions sur mon état de santé, quand un professeur m'interroge, quand un contremaître me demande comment j'ai travaillé ou un supérieur ce que j'ai fait, toutes ces questions dégagent aussitôt une certaine aura punitive. Le coercitif fait disparaître la possibilité d'une vigilance empreinte de sollicitude ou d'une simple neutralité scientifique. « Qui es-tu ? », « Comment vas-tu ? », « Qu'as-tu fait ? », « Que sais-tu ? », ces questions pourraient au fond ne rien manifester d'autre qu'une simple curiosité scientifique ou un souci éthique de l'autre. Par le coercitif, elles éveillent en chacun d'entre nous la crainte d'être puni, si la réponse trahit un écart par rapport à une norme (de santé, d'instruction, de comportement, etc.), et même la certitude angoissée, si l'écart est trop grand, de finir en prison…

Cette dernière certitude se nourrit en effet de la continuité établie entre le punitif et le pénal : c'est l'idée que la sanction naturelle à tous les débordements et irrégularités est un enfermement dans les prisons de l'État. En conséquence, alors même que tout a été écrit et pensé par les grands théoriciens utilitaristes et libéraux modernes pour dissocier l'infraction et la faute, pour déconnecter le pénal du moral, pour absolument séparer les lois publiques et les normes éthiques, la prison, où s'effectue la peine, met en communication directe le châtiment public et la sanction morale.

Mais il faut se demander une dernière chose : à quoi sert ce dispositif punitif généralisé ? La réponse du cours de 1973 est d'une netteté aveuglante, d'un grand tranchant : il sert à transformer le temps de la vie en force de travail. Au fond, dit Foucault, tout le travail de Marx aura été de penser comment le capitalisme prend en otage la force de travail, comment il l'aliène, l'exploite, comment il la transforme, pour son plus grand profit, en force productive. C'est cette alchimie de transformation dont le secret est donné à lire dans *Le Capital*. Mais, en amont, il convient de décrire la manière dont le temps de la vie, qui comprend la fête, la paresse, la fantaisie et les caprices du désir, a pu déjà être transformé en force de travail. Au fond les institutions coercitives n'ont d'autre but que cette transformation. Ce qu'elles pourchassent, dit Foucault, ce sont toutes les formes de la dissipation : l'imprévoyance, l'irrégularité, le désordre, tout ce par quoi le temps de la vie est inutilement dépensé – « inutilement » pour le profit capitaliste. Le coercitif permettrait donc de faire coller le temps vivant des hommes au rythme des machines et aux cycles de la production.

Avec une très grande netteté conceptuelle, le cours de 1973 construit donc la prison comme le moment historique de nouage entre trois dimensions : le « pénitentiaire » (généalogie religieuse), le « carcéral » (fonctionnalité politique) et le « coercitif » (pertinence économique). Bien sûr, cette étude vaut surtout pour la prison du XIX^e^ siècle, et les discours qui tentaient de la légitimer à l'époque. Mais on peut poser, pour conclure, la question de l'actualité de ces analyses et de l'intérêt qu'il y a à les reprendre de nos jours. Un certain nombre d'éléments peuvent paraître encore actuels. Par exemple, l'idée d'un excès du pénitentiaire sur le pénal apparaît très nettement dans la mise en place des « peines de sûreté » : la prison apparaît alors évidemment comme autre chose qu'une détention légale, et la prise en compte de ce qu'est l'individu plutôt que de ce qu'il a fait pour justifier son incarcération se trouve là absolument manifeste. Foucault parle dans ce cours de la criminologie comme instrument de codage réciproque entre le juridique et le médico-social, expliquant par là le succès d'une notion comme celle de « dangerosité ». On sait à quel point elle a été largement réactualisée ces dernières années, dans le cadre des nouvelles politiques pénales. Le développement des « obligations de soins » et autres « injonctions thérapeutiques », à l'intérieur même de la prison, amène une confusion toujours plus grande entre le châtiment et le soin, dont Foucault avait annoncé qu'elle était caractéristique des sociétés disciplinaires.

Mais le cours de 1973 peut permettre aussi, je crois, de nous poser au moins deux questions. Premièrement, on a, dans ce cours, l'idée que le capitalisme de la production industrielle de masse et de l'exploitation systématique des propriétés agricoles avait, au début du XIXe siècle, entraîné une redéfinition majeure du jeu des illégalismes entre la bourgeoisie et les classes populaires. On pourrait se demander ce que l'émergence depuis le début des années quatre-vingt d'un nouveau capitalisme, le capitalisme financier, provoque comme redistribution des illégalismes, alors même que le problème n'est plus dans ce corps à corps de l'ouvrier et de la marchandise. La création de richesses dépend en effet aujourd'hui beaucoup plus de capacités d'anticipation sur des flux et de maîtrise de réseaux informels, et il conviendrait, à partir de là, de décrire les nouvelles complicités et les nouveaux clivages. Mais ce cours nous permet aussi de comprendre la crise actuelle de la prison et sa transformation : c'est l'affaiblissement du poids social des institutions coercitives décrites par Foucault qui amène l'effacement de son évidence, d'autant plus que la sécurité se comprend davantage aujourd'hui à partir d'une logique de contrôle des flux que d'enfermement : ainsi, le grand paradigme de la sécurité est aujourd'hui l'aéroport plus que la prison.

Pourquoi alors la prison demeure-t-elle, et pas seulement en France, la modalité punitive majeure ? Par manque d'imagination punitive ? Ou bien parce que ce qui compte aujourd'hui, c'est qu'on y passe avant de rejoindre une autre centrale, qu'on y laisse des traces et des dossiers informatiques, à compléter pour le prochain passage ? Ce qui fait résonner ensemble aujourd'hui les hôpitaux, les prisons et les écoles, ce n'est plus l'imposition autoritaire de normes, mais les dispositifs de traçabilité.

RÉSUMÉ

Foucault prononce en 1973 un cours au Collège de France intitulé « La société punitive ». Ce cours, encore inédit, offre les premières grandes propositions théoriques de Foucault sur la naissance de la prison. Elles seront reprises, infléchies, reproblématisées dans Surveiller et Punir. *Mais, en 1973, elles sont données avec une netteté conceptuelle et un tranchant polémique qu'elles ne retrouveront plus par la suite. Trois grandes notions sont définies : le « pénitentiaire », le « carcéral » et le « coercitif ». C'est le nouage de ces trois dimensions qui rend compte de l'invention de la prison.*

Serge Portelli

LES ALTERNATIVES À LA PRISON

En tentant de dresser un état des lieux dans le domaine des alternatives à la prison, nous sommes au cœur de l'incohérence générale de la politique pénale dénoncée sans ambiguïté par la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans un rapport de 2007 – qui n'a pas pris une ride : « Les variations des textes et des discours ne permettent pas de dégager une politique pénale stable et lisible, en premier lieu pour les magistrats, auxquels il est fait grief, un jour d'utiliser la détention de façon abusive, et le lendemain d'incarcérer trop peu [1]. » Une politique acharnée de lutte contre la récidive fondée essentiellement sur l'enfermement aboutit au prononcé de peines très lourdes, dans un climat déjà extrêmement répressif, marqué par la multiplication de lois pénales toujours plus sévères. Le nombre de personnes incarcérées passe ainsi de 47 837 au 1er janvier 2001 à 61 656 au 1er juin 2010. L'horizon de 80 000 détenus apparaît officiellement à l'horizon de l'administration pénitentiaire pour 2017.

Pour éviter ce désastre, il n'est d'autre solution que d'aller à marche forcée vers une extension des alternatives à l'emprisonnement (au moment du prononcé du jugement) et des aménagements de peine (par le juge de l'application des peines, le JAP, lorsque la décision d'emprisonnement a déjà été prise).

Dans cette justice à hue et à dia, les alternatives à la prison retrouvent soudain des vertus qu'on croyait oubliées, qu'on ne célébrait plus que dans les colloques, ou qu'on invoquait régulièrement dans les recommandations internationales.

Depuis vingt ans, les institutions européennes multipliaient les incitations. Dans une recommandation du 19 octobre 1992, le Comité des

1. Rapport à la CNDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme*, vol. 2, *Les Alternatives à la détention*, 2007.

ministres du Conseil de l'Europe proposait le recours à des alternatives à la détention qui présentent « une réelle utilité, aussi bien pour le délinquant que pour la communauté, puisque le délinquant est à même de continuer à exercer ses choix et à assumer ses responsabilités sociales [2] ». Le Parlement européen, dans une résolution du 17 décembre 1998, se déclarait « favorable à l'extension, dans les différents systèmes, des mesures alternatives à la prison et des peines de substitution comme moyens souples d'assurer l'exécution des peines [3] ». Le 30 septembre 1999, le Conseil de l'Europe, dans une nouvelle recommandation « sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale », incitait « les procureurs et les juges à recourir aussi largement que possible » aux sanctions et mesures appliquées dans la Communauté.

Les dernières années sont donc marquées par une alternance, voire un
16 chevauchement de règles d'inspirations contradictoires. La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la Justice aux évolutions de la criminalité avait consacré tout un chapitre aux peines alternatives et aux aménagements de peine, augmentant les pouvoirs du juge de l'application des peines et les moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). L'année suivante, la loi du 12 décembre 2005 facilitait l'incarcération des récidivistes et restreignait, pour eux, le recours à l'une des meilleures alternatives à l'emprisonnement, le sursis avec mise à l'épreuve. Le 27 avril 2006, une circulaire du ministre de la Justice incitait les magistrats à recourir davantage aux mesures alternatives, y compris dans le cadre des comparutions immédiates [4]. L'année suivante, la loi du 10 août 2007 créait les peines planchers pour les récidivistes, incitant à des enfermements de très longue durée et limitant pour eux les aménagements de peine.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 est le symbole de ces contradictions. Elle a créé dans le code pénal un superbe article prévoyant qu'une peine d'emprisonnement ferme ne peut être prononcée « qu'en dernier recours ». Tout est là. Il faut d'abord chercher, nous dit désormais le code, si une autre sanction – une peine alternative donc – n'est pas plus adéquate. Parfait. Et si jamais la prison est choisie, cette peine doit faire l'objet d'un aménagement « si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle ». Il suffit

2. Recommandation R (92) 16 du Comité des ministres aux États membres relative aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté adoptée le 19 octobre 1992.

3. *JOCE*, 17 décembre 1998.

4. Circulaire CRIM 06-09 / E3-27.

donc de le vouloir. Mais tous ces beaux principes sont contredits par les premiers mots du texte : ces principes ne valent « qu'en dehors des condamnations en récidive légale ».

L'alternative lors du jugement

Les données préalables du choix

Le préalable du jugement est capital. Une personne qui arrive entre deux gendarmes à l'audience dans le cadre d'une comparution immédiate à l'issue d'une garde à vue a beaucoup plus de chances d'être incarcérée que si elle comparaît libre. De la même façon une personne qui a fait l'objet d'une détention provisoire sera bien plus souvent l'objet d'une peine d'enfermement que si elle comparaît libre. Raisonner sur la prison et ses alternatives en oubliant cette donnée première serait absurde. Le choix entre l'emprisonnement et une sanction alternative est, dans une large mesure, conditionné par les mesures qui ont précédé ce choix. La fréquence encore élevée du maintien en détention provisoire (15 942 détenus provisoires au 1er juin 2010), mais surtout l'explosion du nombre de gardes à vue depuis 2002 sont donc directement liées à la problématique de l'emprisonnement. Ce que l'on appelle de façon impropre et tendancieuse « la chaîne pénale » est en tout cas une réalité objective : trop de gardes à vue, trop de détentions provisoires appellent trop d'emprisonnements et moins d'alternatives à la prison.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme avait, à juste titre, évoqué la procédure de comparution immédiate et son extension comme des « facteurs défavorables » aux peines alternatives. Cette procédure rapide, si ce n'est expéditive, permet d'afficher une « réponse » facile à des problèmes de délinquance très préoccupants mais qui nécessiteraient des investigations autrement plus approfondies et surtout davantage de temps judiciaire. Mais le « traitement en temps réel » (TTR) est – pour l'instant, en tout cas depuis une vingtaine d'années – un dogme absolu devant lequel plient tous les principes : celui d'une défense décente ; celui de l'individualisation de la peine ; celui du respect des droits des victimes, trop souvent absentes dans ces procédures trop rapides pour elles. Justifié par des pétitions de principe, le TTR n'a en rien démontré son efficacité dans la lutte contre la délinquance et encore moins contre la récidive, mais il reste appliqué avec obstination.

La comparution immédiate est ainsi devenue une des principales sources d'entrée en prison. En 2005, le nombre d'incarcérations ordonnées dans ce cadre avait dépassé le nombre de celles ordonnées dans celui des

procédures d'instruction (29 500 contre 28 400 cette année-là). Toutes les recherches menées sur la procédure de comparution immédiate, tant au niveau national que local (notamment les remarquables travaux du Conseil lyonnais pour le respect des droits [5]) aboutissent aux mêmes conclusions : le mandat de dépôt en est l'aboutissement ordinaire. Les peines alternatives ne sont pas absentes mais prononcées dans des proportions bien moindres que dans les autres types de procédures.

Le choix réel

À lire le chapitre consacré aux peines correctionnelles dans le code pénal français [6], on pourrait avoir l'impression que le juge dispose d'une palette de sanctions impressionnante dont on nous dit, article après article, qu'elles peuvent être prononcées « à la place de la peine d'em-
18 prisonnement ». Dans la réalité, la plupart de ces peines ne sont pas des alternatives. Elles sont prononcées lorsque le juge a déjà exclu de son raisonnement la prison et qu'il cherche à adapter au mieux une sanction qui interviendra de toute façon « en milieu libre ». Jours-amende, stages de citoyenneté, sanctions-réparations…, toutes ces mesures s'ajoutent à la panoplie des peines mais ne remplacent que très rarement la prison. Seules celles qui interviennent lorsque le risque d'emprisonnement est élevé sont de véritables alternatives. C'est donc la pratique qui nous permet de désigner les vraies alternatives, au moins autant que les textes.

Dans cette perspective seront retenus comme peines alternatives le travail d'intérêt général et le sursis avec mise à l'épreuve, mais aussi d'autres mesures que l'on considère comme de simples « aménagements de peine » et qui sont généralement des prérogatives du juge de l'application des peines. En effet, des mesures telles que le placement sous surveillance électronique, la semi-liberté, le placement extérieur sont des peines à part entière bien plus que de simples aménagements, même si elles n'évitent pas toujours totalement la prison. La formalité préalable de l'écrou n'est certes pas symbolique, le retour chaque soir ou chaque week-end n'est pas une formalité, mais nous sommes, le plus souvent, davantage du côté de la liberté que de la prison. Ces mesures ont une

5. Le Conseil lyonnais pour le respect des droits est une commission extra-municipale créée en 1989 et officialisée par le conseil municipal de Lyon en 2001. Présidé par le maire, composé d'élus et d'associations, il mène de multiples travaux sur le handicap, la prison ou le suicide par exemple. Il s'intéresse aussi à la justice de comparution immédiate au tribunal de Lyon et a déjà publié en février 2008 et novembre 2009 deux rapports appuyés sur des études de terrain minutieuses. Voir www.respect-des-droits.org.

6. Sous-section englobant les articles 131-3 à 131-9.

forte spécificité qui les différencient de l'emprisonnement pur et simple et devraient les conduire, un jour prochain, à être perçues comme des peines à part entière et non comme un ersatz de l'incarcération. Le simple fait qu'elles puissent être ordonnées d'emblée par la juridiction de jugement les classent de fait parmi les peines. Les conditions d'octroi ont été largement facilitées par la loi pénitentiaire de 2009. En fait, la seule limite sérieuse à leur prononcé est qu'elles s'inscrivent en accompagnement d'une peine d'emprisonnement qui ne doit pas dépasser deux ans. Le juge par exemple doit d'abord énoncer qu'il prononce une peine d'un an d'emprisonnement puis préciser qu'elle s'exécutera sous le régime du placement sous bracelet électronique. Mais il faut savoir que les peines de deux ans maximum représentent l'immense majorité des peines d'emprisonnement : plus de 90 % d'entre elles. En effet, les tribunaux restent attachés aux courtes peines de prison : celles de moins d'un an représentent encore plus de 80 % des peines d'emprisonnement.

Le travail d'intérêt général

Le travail d'intérêt général (TIG) est certainement la sanction la plus intelligente qui soit. Mais c'est, hélas, une des moins utilisées. Le TIG peut être prononcé par le tribunal correctionnel (environ 25 000 par an), le tribunal de police (une centaine par an) ou le tribunal pour enfants pour un mineur de 16 à 18 ans (environ 3 000 par an). Son but est d'imposer au condamné un travail d'intérêt général non rémunéré pendant une durée fixée par le juge (actuellement, entre 20 et 210 heures pour un délit, entre 20 et 120 heures pour une contravention). Cette institution exige donc au préalable l'existence de postes de travail. Or, en France, il est plus difficile de trouver ces postes que de créer des places de prison. Dans le ressort du tribunal de Paris, par exemple, il n'existe que 150 postes de TIG. Toute la difficulté du TIG est là : dans une mobilisation très insuffisante de l'appareil d'État pour créer ces postes alors que, dans le même temps, les plans de construction de prisons se succèdent et font la fierté des politiques.

C'est pourquoi le TIG est depuis sa création une peine marginale dont le nombre total atteint péniblement les 25 000 par an, soit environ 6 % des peines prononcées. Cette peine a pourtant été créée il y a vingt-sept ans, en 1983. Deux sortes de TIG peuvent être prononcés. Le plus fréquent est le TIG prononcé à titre de peine principale, mais il peut être aussi adossé à une peine d'emprisonnement avec sursis.

TIG prononcés par les tribunaux correctionnels et les tribunaux pour enfants et exécutés

	1996	*1998*	*2000*	*2002*	*2004*	*2006*	*2008*
Sursis TIG prononcés	11 615	11 664	10 190	8 917	9 999	9 696	8 854
TIG prononcés	11 580	11 274	10 200	8 350	10 396	14 519	15 667
Total	**23 195**	**22 938**	**20 390**	**17 267**	**20 395**	**24 215**	**24 521**
TIG en cours au 1er janv.	20 903	23 763	24 962	23 488	18 045	23 938	
TIG mineurs prononcés				854	1 586	2 976	

SOURCE. *Annuaire statistique de la justice*, ministère de la Justice.

Le TIG est exécuté au sein d'une association, d'une collectivité publique (État, région, département, commune), d'un établissement public (hôpital, établissement scolaire…) ou d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public. Il ne peut être prononcé qu'en présence du condamné et avec son accord exprès. La décision fixe la durée dans laquelle doit être exécutée cette peine. Le TIG peut se cumuler avec un travail salarié mais dans la limite de 12 heures par semaine. Le JAP (juge de l'application des peines) est chargé du suivi de la mesure et le SPIP est le relais entre le service prenant en charge le TIG et la justice. En cas d'inexécution, la sanction diffère selon le type de TIG. S'il a été prononcé à titre de peine principale, l'inexécution constitue un délit autonome puni d'une peine de deux années d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende. La loi prévoit toutefois que, au moment du prononcé du TIG, la juridiction de jugement peut déjà fixer – dans certaines limites – la sanction d'emprisonnement ou d'amende encourue en cas de non-exécution. Dans ce cas, le juge de l'application des peines peut lui-même prononcer cette sanction, avec la possibilité de l'atténuer. Si le TIG a été prononcé en accompagnement d'une peine d'emprisonnement avec sursis, il appartient au JAP de sanctionner l'inexécution en révoquant partiellement ou totalement le sursis.

Les avantages du TIG sont évidents. Comme toutes les sanctions alternatives, elle évite la désocialisation, mais elle a en plus un pouvoir d'insertion important. Elle permet à beaucoup de « tigistes » de renouer avec le milieu du travail et peut les rapprocher d'activités professionnelles où ils se maintiendront. Le TIG est aussi un moyen d'impliquer la société civile dans la justice pénale, notamment le monde associatif. Le travail de réinsertion n'est plus simplement l'affaire de quelques

professionnels. Le TIG rapproche le condamné de la société mais aussi la société du condamné.

Il a néanmoins des limites. D'abord celles liées à la nature même de la sanction : il faut que le condamné soit en état de travailler et qu'il présente un minimum de stabilité. Il faut aussi que le tribunal dispose d'une palette de postes suffisamment nombreuse et variée.

Contrairement au discours officiel, on ne constate aujourd'hui aucun engouement pour le TIG. L'utilisation de cette mesure est restée relativement stable depuis quinze ans. L'enthousiasme du début s'est émoussé. On assiste, de l'avis des praticiens, à une fonctionnarisation du TIG. Là aussi, le suivi et l'accompagnement de la mesure pâtissent du surcroît d'activité des SPIP.

Le sursis avec mise à l'épreuve (ou sursis probatoire)

Le sursis avec mise à l'épreuve (SME) est – en chiffre – la principale mesure alternative. Il a plus d'un demi-siècle d'existence puisque sa création date du code de procédure pénale de 1958. Le SME est, à la base, une peine d'emprisonnement avec sursis. La durée de cet emprisonnement avec sursis peut aller jusqu'à cinq ans (et même dix pour les récidivistes). Il est assorti d'un délai d'épreuve qui varie de un à trois ans (mais qui peut être porté à cinq, voire à sept ans en cas de seconde récidive). La peine de base est donc un emprisonnement avec sursis, mais elle peut être ce qu'on appelle une « peine mixte ». Par exemple deux ans d'emprisonnement dont un avec sursis assorti d'une mise à l'épreuve ; dans ce cas le condamné purge d'abord la partie ferme (à moins qu'elle ne soit aménagée), puis il est soumis à la mise à l'épreuve. Les sursis probatoires mixtes sont deux fois moins nombreux que les sursis probatoires « purs ». Les chiffres de la dernière année statistiquement connue, celle de 2008, figurent dans le tableau ci-après.

La mise à l'épreuve consiste en une série d'obligations dont certaines sont imposées par la loi, d'autres choisies, selon l'espèce, par le juge. Les premières constituent le suivi minimum : le probationnaire doit répondre aux convocations, renseigner le conseiller d'insertion et de probation sur ses activités, son domicile et le respect des mesures particulières… Les autres obligations – au nombre total de 19, aujourd'hui – sont choisies par le tribunal ou le juge de l'application des peines. Elles vont de l'obligation de soins à l'indemnisation de la victime en passant par l'accomplissement d'un stage de citoyenneté ou la sensibilisation à la sécurité routière. Il peut aussi s'agir d'interdictions : celle de rencontrer quelqu'un, de pratiquer telle profession, d'aller dans tel endroit…

Sursis avec mise à l'épreuve prononcés en 2008

	Total	*Cours d'assises majeurs*	*Cours d'appel majeurs*	*Tribunal correctionnel*	*Cours d'assises mineurs*	*Cour d'appel mineurs*	*Tribunal pour enfants*
Sursis probatoire mixte	26 991	243	2 407	22 729	126	85	1 401
Sursis probatoire							
Total	**57 645**	70	2 388	50 075	38	114	4 960

Source. Les condamnations en 2008, casier judiciaire national, ministère de la Justice.

22

Jusqu'en 2005, cette peine alternative pouvait être décidée sans restriction par les tribunaux. La loi du 12 décembre 2005 en a limité le domaine en l'excluant là où pourtant elle est le plus utile, en matière de récidive, au motif que la succession de ces peines décrédibilisait l'institution et contribuait à un sentiment d'impunité. Lorsqu'une personne se trouve en état de récidive, elle ne peut donc plus bénéficier que de deux sursis avec mise à l'épreuve. Et même pour certaines infractions une seule mise à l'épreuve est possible (crime, violences volontaires, agression ou atteinte sexuelle, délit avec circonstances aggravantes de violence).

Le sursis avec mise à l'épreuve se heurte à une difficulté majeure : l'absence de moyens. Au 1er janvier 2010 on comptait, en France, 103 SPIP et 203 antennes employant 3 029 personnels d'insertion et de probation. Ceux-ci suivaient 168 671 personnes et 186 600 mesures (sans compter les 61 000 détenus). 75,6 % de ces mesures, soit 141 069, sont des mises à l'épreuve. Comment peut-on imaginer qu'elles puissent être suivies réellement ? Dans la réalité, elles ne le sont qu'en partie. Pis, elles ne sont souvent exécutées qu'avec un retard considérable – malgré quelques améliorations législatives –, ce qui amenuise d'autant la durée réelle du suivi. Les sursis avec mise à l'épreuve sont précisément les mesures sur lesquelles les SPIP jouent pour tenter de maîtriser leurs flux. Des peines alternatives sont ainsi gelées ou font l'objet de ce que l'on appelle pudiquement un « suivi administratif ». À Paris, par exemple, en 2010, un millier de sursis avec mise à l'épreuve dorment dans un tiroir.

Les sursis avec mises à l'épreuve sont en augmentation constante depuis 2003 (105 247 mesures cette année-là, soit près de 35 000 en moins qu'aujourd'hui). La loi du 12 décembre 2005 n'a pas ralenti ce

mouvement, elle l'a au contraire aggravé. En effet, les tribunaux ont prononcé des peines planchers dont le quantum est extrêmement élevé (de un à quatre ans), mais ils ont, lorsque c'était encore possible, assorti ces peines d'une large, voire très large part de sursis avec mise à l'épreuve. Les JAP et les SPIP voient donc affluer aujourd'hui des mises à l'épreuve particulièrement difficiles à gérer et dont la révocation pourrait avoir des conséquences très lourdes.

Le placement sous surveillance électronique, la semi-liberté et le placement extérieur

Ces mesures sont considérées, dans la loi, comme autant de modalités d'exécution des peines d'emprisonnement. Il s'agit, selon nous, de peines autonomes qui ne veulent pas dire leur nom. La loi pénitentiaire de 2009 a défini les conditions dans lesquelles elles pourront être prononcées et les a sensiblement élargies. Il faut que le condamné justifie de l'exercice d'une activité professionnelle ou d'un stage, d'un enseignement, d'une formation professionnelle, voire d'une recherche d'emploi « assidue », de la participation essentielle à sa vie de famille, d'un suivi médical ou même d'une « implication durable dans tout autre projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive ». Selon l'interprétation qu'en donne la Chancellerie elle-même, la recherche d'un emploi en partenariat avec le Pôle emploi ou encore le travail en intérim répondent à ce dernier critère. La porte est ainsi largement ouverte à ces mesures.

Le placement sous surveillance électronique (PSE)

Le principe de cette peine est que le condamné est astreint à rester chez lui (ou chez une personne qui l'héberge) pendant certaines heures fixées par le juge, par exemple de 20 heures à 8 heures. Les plages de liberté correspondent à une activité professionnelle, des soins, un enseignement, une recherche d'emploi… Le condamné porte à la cheville ou au poignet un bracelet qui le relie à un système de surveillance géré par l'administration pénitentiaire. Ce bracelet émet des ondes vers un boîtier branché sur la prise de courant et sur la ligne téléphonique. Si la personne sort de chez elle pendant les heures contraintes, une alarme se déclenche à distance au centre de surveillance, le boîtier ne recevant plus les ondes du bracelet. Le surveillant, après vérification, avertit le magistrat qui suit la mesure.

Le PSE a été créé par une loi du 19 décembre 1997 et a connu une mise en œuvre assez lente. C'est à partir de l'année 2007 qu'il connaît

un essor important, le ministère de la Justice le considérant comme une pièce maîtresse de sa politique pénale. Ces derniers temps, 5 000 à 6 000 mesures sont prononcées chaque année (5 578 en 2009). Le nombre de mesures en cours ne cesse d'augmenter. Le budget de 2010 prévoit le financement de plus de 7 000 bracelets électroniques dans l'année.

Évolution du nombre de condamnés placés sous surveillance électronique

	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
PSE en cours au 1er janv.	12	23	90	304	709	871	1 648	2 506	3 431	4 489

Source. Ministère de la Justice, chiffres fournis au rapporteur spécial du Sénat sur le budget 2010.

Le PSE n'est pas une peine anodine, loin de là. La contrainte qu'elle exerce sur le condamné est extrêmement forte. On parle à son sujet de « prison à domicile » et il ne s'agit pas d'une image. La personne absorbe en quelque sorte la prison, elle l'intègre à son quotidien. Le PSE exige des conditions particulières : un domicile, certes, une ligne téléphonique dont les factures soient payées, un minimum de ressources (car le coût de la mesure, à la charge du condamné, n'est pas négligeable). Mais il faut aussi un certain équilibre personnel pour pouvoir se plier à une contrainte quotidienne et intérioriser des règles que la prison ordinaire impose sans discussion. C'est pourquoi la décision de PSE doit être entourée de fortes précautions et d'une information précise du condamné. La mesure ne peut de toute façon être ordonnée qu'avec l'accord du prévenu, lequel a préalablement été informé qu'il peut demander à être assisté par son avocat.

La semi-liberté

La semi-liberté est pour l'instant décidée avec beaucoup de parcimonie par les tribunaux. Ce sont surtout les juges d'application des peines qui l'ordonnent. Les chiffres disponibles[7] indiquent toutefois une augmentation des mesures décidées par les juridictions de jugement. Les semi-libertés ainsi décidées passent de 157 en 2003 à 845 en 2005. Les JAP, eux, ordonnent six à sept fois plus de semi-libertés (près de 6 000 en moyenne à la même époque). Les modalités de cette mesure sont en

7. Chiffres de l'*Annuaire statistique de la justice*, 2008.

toute hypothèse décidées par le JAP. La semi-liberté permet d'exercer ses activités à l'extérieur. Plus de 90 % de ces mesures sont motivées par l'exécution d'un travail ou d'un stage. Le condamné revient chaque soir et chaque week-end en détention. Les semi-libres purgent leurs peines dans des centres ou des quartiers de semi-liberté au sein d'établissements pénitentiaires traditionnels. Une des raisons du faible nombre de ces mesures tient tout simplement à la très faible capacité d'accueil des centres ou quartiers d'accueil, dont le taux d'occupation est très variable, et à leur mauvaise répartition sur le territoire national. Au 1er janvier 2010, il n'existait que 12 centres de semi-liberté et 4 quartiers de semi-liberté. Au 1er juin 2010, 1 848 personnes bénéficiaient d'une mesure de semi-liberté (1 696 au 1er juin 2009).

Le placement extérieur

Le placement à l'extérieur permet, en dehors de la prison, d'être employé à des travaux contrôlés par l'administration, de suivre un enseignement, un traitement médical ou de bénéficier d'un travail sans surveillance de l'administration. Le JAP est alors chargé d'en déterminer les conditions. La plupart des personnes placées sont hébergées en dehors des établissements pénitentiaires, par des associations ou bien par location d'appartement. Environ 40 % d'entre elles regagnent la prison chaque soir. Cette mesure, malgré son efficacité, est très peu employée, encore moins que la semi-liberté. Ainsi, au 1er juin 2010, il n'y avait que 1 064 personnes bénéficiant d'une mesure de placement à l'extérieur (997 au 1er juin 2009).

Les autres peines alternatives

Qualifiées de peines alternatives, d'autres mesures ne le sont en réalité que très peu. Le système des jours-amende a été créé par une loi du 10 juin 1983, les stages de citoyenneté par la loi du 9 mars 2004 et la sanction-réparation par la loi du 5 mars 2007. Le code pénal prévoit bien qu'ils peuvent remplacer l'emprisonnement, mais, dans la réalité, leur application n'a en rien modifié la jurisprudence répressive et le taux d'incarcération.

L'ALTERNATIVE RETARDÉE : L'AMÉNAGEMENT DE PEINE

Le système pénal français est difficilement compréhensible. Il faut une bonne dose de culture juridique mais aussi politique pour comprendre pourquoi et comment une peine de prison ferme pouvant aller jusqu'à deux ans, prononcée un jour, peut, le lendemain, se transformer en travail

d'intérêt général ou en jours-amende. En une période où l'efficacité, la rentabilité et, plus généralement, les problèmes budgétaires sont les priorités, on peut se demander pourquoi mettre tant d'énergie à prononcer une sanction et à refaire le travail aussitôt après.

Le code pénal contient d'excellents principes, mais ils ne sont pas appliqués. La loi prévoit que le tribunal doit d'abord, pour les non-récidivistes, envisager les peines alternatives et, en dernier recours, l'emprisonnement. Elle prévoit aussi que les peines d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans (un an pour les récidivistes) doivent, « si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle », faire l'objet de mesures d'aménagement que les tribunaux décident au moment même où ils prononcent leur sanction. Les juges correctionnels devraient donc être les principaux ordonnateurs de ces

peines alternatives ou de ces aménagements de peine. Il n'en est rien, même s'il est encore trop tôt pour dresser un premier bilan de la loi pénitentiaire de 2009. Dans la réalité, les tribunaux correctionnels appliquent encore très peu de TIG. Seul le sursis avec mise à l'épreuve recueille leurs faveurs. Quant aux aménagements de peine *ab initio* ils sont rarissimes. C'est donc le JAP qui s'est en quelque sorte spécialisé dans cette tâche, à la demande et avec la complicité du législateur.

Le JAP peut ainsi aménager la quasi-totalité des peines égales ou inférieures à deux ans d'emprisonnement en accordant une semi-liberté, un placement à l'extérieur, un placement sous surveillance électronique, un fractionnement ou une suspension de peine ou une libération conditionnelle. La loi a aussi prévu des mécanismes de conversion qui permettent au JAP de transformer ces mêmes peines fermes en travaux d'intérêt général ou en jours-amende.

Cette répartition des tâches défie l'entendement. Elle permet aux tribunaux correctionnels, à la demande des procureurs de la République, de continuer à prononcer de courtes peines d'emprisonnement, délaissant peines alternatives et « aménagements », alors que ces courtes peines font l'unanimité contre elles car elles désocialisent profondément le condamné et ne permettent de mettre en place ni un suivi sérieux en détention ni une sortie intelligente. Elles entraînent un engorgement catastrophique pour les JAP et SPIP qui étaient déjà surchargés de travail. Elle pervertit surtout le fonctionnement de l'appareil judiciaire.

Juger, c'est juger autant l'homme que l'acte. L'individualisation des peines n'est pas une lubie ou un rêve laxiste, c'est une exigence morale, juridique et politique. C'est la condition absolue de l'efficacité d'une peine et la règle première de la lutte contre la récidive. Or le système

que nous venons de décrire retarde volontairement cette individualisation. Tout le travail qui devrait être accompli en audience publique et préparé avant elle est transféré au JAP. On humanise plus tard. Presque honteusement, en dehors du regard du public. Presque par nécessité. Il faut donc inverser radicalement cette logique.

Les alternatives à la prison sont parmi les meilleures institutions de notre justice pénale. Mais elles sont aujourd'hui conçues et pratiquées dans le cadre d'une politique pénale incohérente. Il ne sera pas possible de leur donner leur véritable place sans s'attaquer à une réforme globale et en profondeur de cette politique.

– Si la récidive réclame des mesures spécifiques, elles sont aux antipodes de celles aujourd'hui mises en œuvre. Les récidivistes sont exclus ou éloignées des peines alternatives ou des aménagements de peine au profit de peines d'enfermement lourdes et injustes. Ils réclament au contraire un surcroît d'attention, de recherche, d'individualisation des sanctions et d'accompagnement qui n'exclut pas d'ailleurs, si nécessaire, davantage de sévérité, ce que la loi et les juges ont toujours pratiqué sans qu'il soit besoin de peines planchers.

– Les procédures de comparution immédiate doivent être totalement repensées et réduites à de justes proportions. Elles conduisent à un excès d'emprisonnement et réduisent le champ d'application réel des peines alternatives et des aménagements. Les infractions flagrantes ont, elles aussi, besoin d'un minimum de temps pour être jugées et sanctionnées avec dignité, humanité, sévérité, là encore, s'il le faut, mais en prenant le temps de savoir qui l'on juge et quel est le sens de la peine prononcée.

– Les tribunaux correctionnels doivent être davantage professionnalisés. Le choix de la sanction est un art. Il s'apprend. Le débat sur la peine doit être un débat à part entière et non un appendice du procès. Il doit s'appuyer sur des informations récentes et détaillées sur la personnalité des prévenus et les capacités des structures susceptibles de prendre en charge les peines alternatives et les aménagements. Il faut repenser le rôle des SPIP et faire remonter leur travail et leur expertise au moment du jugement.

– Le discours politique sur la prison et les alternatives doit changer. La prison ne doit plus être présentée, au gré des faits divers, comme la panacée et la réponse unique à tous les problèmes de délinquance. Il faut aussi avoir le courage de présenter les peines alternatives pour ce qu'elles sont : d'abord de véritables peines qui impliquent des contraintes fortes,

mais aussi des accompagnements vers une véritable réinsertion. Elles ne sont ni mesures de faveur ni signes de laxisme, mais la réponse la plus intelligente à la criminalité.

RÉSUMÉ

Les alternatives à la prison ont fait l'objet de réformes législatives très nombreuses dans les quinze dernières années. Elles répondent à une nécessité d'efficacité de la sanction, mais aussi d'humanisation de la justice pénale. Elles correspondent également à une crise profonde de la prison. Ces alternatives peinent à s'inscrire dans la réalité judiciaire et sociale compte tenu de l'incohérence globale de la politique pénale. Elles ne pourront vraiment jouer leur rôle qu'une fois cette politique réformée en profondeur.

Pierre V. Tournier

L'ÉTAT DES PRISONS FRANÇAISES

Pour illustrer la définition du mot « surpopulation », le *Petit Robert* ne donne qu'un exemple, celui de « surpopulation carcérale », tant il est vrai que, depuis au moins quarante ans, ce syntagme se trouve effectivement au cœur des débats sur la condition pénitentiaire et, plus généralement, sur la question pénale. L'expression a, dans le langage courant, deux sens assez différents : un sens général « il y a trop de détenus » – sans que l'on précise sur quels critères on se fonde pour affirmer ce diagnostic –, et un sens plus précis qui se réfère à la capacité des établissements pénitentiaires. Dans ce second sens, il décrit l'inadéquation, à un instant donné, entre le nombre de détenus et la capacité d'« accueil » dans les établissements pénitentiaires [1]. Difficile à évaluer, malgré les apparences : cette inadéquation relève-t-elle d'un trop grand nombre de détenus ? d'un manque de places ? ou s'agit-il d'un faux dilemme ? Nous laisserons le lecteur faire son choix.

Le parc pénitentiaire

Au 1er janvier 2010 [2], l'administration pénitentiaire dispose, en métropole et outre-mer, de 191 établissements pénitentiaires : 37 centres pénitentiaires (CP) – qui comprennent au moins 2 quartiers de régime de détention différents –, 106 maisons d'arrêt (MA) auxquelles il faut ajouter 35 quartiers MA situés dans des centres pénitentiaires (QMA), 24 centres de détention (CD) et 34 quartiers (QCD), 6 maisons centrales (MC) et 5 quartiers (QMC),

1. Pierre V. Tournier, *Dictionnaire de démographie pénale. Des outils pour arpenter le champ pénal*, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, Centre d'histoire sociale du XXe siècle, données actualisées au 1er mai 2007. http://histoire-sociale.univ-paris1.fr/cherche/Tournier/ARPENTER-OUVRAGE.pdf.

2. Les chiffres clefs sont ceux de l'administration pénitentiaire au 1er janvier 2010, www.prison.justice.gouv.fr.

12 centres de semi-liberté (CSL) et 4 quartiers (QSL), 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), auxquels il faut ajouter 4 quartiers centres pour peines aménagées (QCPA) situés dans des centres pénitentiaires. 43 de ces établissements sont à « gestion déléguée » à des entreprises privées.

Pour gérer ce parc, auquel il faut ajouter les 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), l'administration dispose, pour 2010, d'un budget de 2,17 milliards d'euros (hors pensions), en augmentation de 10 % par rapport à 2009. Cela représente plus du tiers du budget de la Justice. Ces crédits budgétaires (crédits de paiement, hors pensions) se répartissent en 54 % de dépenses de personnels, 28 % de dépenses de fonctionnement, 4 % de dépenses d'intervention et 14 % de dépenses d'investissement.

30 Selon les données les plus récentes (1er mai 2010) [3], l'administration pénitentiaire dispose de 57 411 places, en métropole ou outre-mer, au sens des capacités définies dans une circulaire du 3 mars 1988, mise à jour le 17 mai 1998 ; nous y reviendrons. 56 779 d'entre elles sont dites « opérationnelles », c'est-à-dire effectivement disponibles, les autres pouvant être en travaux, ou utilisées temporairement à un autre usage. Ces places se répartissent de la façon suivante selon le type de détention : 34 136 en maison d'arrêt ou quartier « maison d'arrêt » des centres pénitentiaires (60 %), 19 365 en centre de détention ou quartier « centre de détention » (34 %), 1 981 en maison centrale ou quartier « maison centrale » (3,5 %), 316 en centre pour peine aménagée ou quartier (0,6 %), 659 en centre de semi-liberté ou quartier, hors places de semi-liberté dans d'autres types d'établissements (1,2 %) et, enfin, 322 dans les établissements pour mineurs (0,6 %).

Comme le rappelle le sénateur Jean-René Lecerf dans son avis, déposé le 19 novembre 2009, au Projet de loi de finances pour 2010 « Justice-Administration pénitentiaire » : « Le parc immobilier présente un contraste fort entre, d'une part, des établissements vétustes du fait de leur ancienneté (tel est le cas des maisons d'arrêt situées dans les centres des villes construites au XIXe siècle) ou du manque d'entretien et, d'autre part, des bâtiments beaucoup plus modernes issus des trois programmes immobiliers qui se sont succédé depuis les années 1980. » Il s'agit du programme « Chalandon » (1987) de 13 000 places, avec la construction de 25 établissements, du programme « Méhaignerie »

3. Direction de l'administration pénitentiaire, Situation mensuelle de la population écrouée et détenue au 1er mai 2010.

(1994) de 4 000 places, avec la construction de 6 établissements, et enfin du programme en cours de réalisation de 13 200 places prévu par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002. Ainsi, à terme, ce sont plus de 30 000 places qui auront été construites en trente ans.

La notion de places d'un établissement pénitentiaire est évidemment difficile à cerner. Ne suffit-il pas d'installer un lit au-dessus d'un autre pour qu'une cellule supposée individuelle devienne une cellule à deux places, puis un matelas par terre, pour qu'il y ait trois places ? Au 1er mai 2010, l'administration pénitentiaire a recensé 270 détenus dormant sur un matelas installé à même le sol. Un temps tenus secrets, ces chiffres étaient de 374 au 1er janvier 2010, 492 détenus au 1er décembre 2009, 506 au 1er septembre 2009, le maximum de 1 100 ayant semble-t-il été atteint fin 2008.

Selon des règles définies dans la circulaire du 3 mars 1988, et toujours en vigueur, l'administration pénitentiaire française a défini un mode de calcul de la capacité de chaque établissement en se référant uniquement à la superficie de la cellule individuelle ou collective ou du dortoir selon le barème suivant : superficie de « moins de 11 m² » = 1 place, « 11 à 14 m² inclus » = 2 places, « 14 à 19 m² inclus » = 3, « 19 à 24 m² inclus » = 4, « 24 à 29 m² inclus » = 5, « 29 à 34 m² inclus » = 6, « 34 à 39 m² inclus » = 7, « 39 à 44 m² inclus » = 8, « 44 à 49 m² inclus » = 9, « 49 à 54 m² inclus » = 10, « 54 à 64 m² inclus » = 12, « 64 à 74 m² inclus » = 14, « 74 à 84 m² inclus » = 16, « 84 à 94 m² inclus » = 18, « plus de 94 m² inclus » = 20 places.

La superficie nécessaire à chaque personne détenue pour que les conditions de détention soient acceptables, au regard des Règles pénitentiaires européennes (RPE), adoptées en janvier 2006 par le Conseil de l'Europe[4], va dépendre du temps que la personne détenue passe dans cet espace, et donc de l'organisation de la vie dans l'établissement, de l'ensemble de ses équipements et des moyens en personnels des différentes catégories. Un établissement pénitentiaire où les RPE seraient respectées, c'est un établissement où la journée de détention se passerait hors de la cellule (hors de la « chambre »), dans les « lieux de vie » : ateliers, locaux de formation générale ou professionnelle, lieux d'activités culturelles ou sportives, espaces de promenade, lieux de soins, lieux de pratique religieuse, les parloirs, etc. Rappelons, à ce sujet, la RPE 25.1 : « Le régime prévu pour tous les détenus doit offrir un programme d'activités équilibré. » Et la

4. Conseil de l'Europe, 2006.

RPE 25.2 : « Ce régime doit permettre à tous les détenus de passer chaque jour hors de leur cellule autant de temps que nécessaire pour assurer un niveau suffisant de contacts humains et sociaux. » On ne se prépare pas à mener « une vie responsable », pour reprendre l'expression de l'article 1 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, en restant 23 heures sur 24 dans sa « chambre » à regarder la télévision, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui.

Surpopulation

Au 1er mai 2010, la population sous écrou comprend 67 851 personnes (France entière). Encore faut-il distinguer les personnes « hébergées », effectivement détenues, des personnes non hébergées, bénéficiant d'un
32 aménagement de peine, hors de la détention, soit 5 611 condamnés placés sous surveillance électronique (PSE) et 636 condamnés en placement à l'extérieur, sans hébergement pénitentiaire. Restent 61 604 personnes réellement détenues, 15 963 prévenus détenus et 45 641 condamnés détenus pour, nous l'avons vu, 56 779 places opérationnelles. Ce qui donne un écart absolu de 61 604 - 56 779 = 4 825 et une densité carcérale globale de 108 détenus pour 100 places. Mais doit-on en rester à ces indices globaux comme le fait, avec obstination, la direction de l'administration dans sa communication ? Certainement pas, car ces indicateurs s'avèrent, à la réflexion, bien insuffisants pour décrire l'inadéquation effective entre « capacités d'accueil » et nombre de détenus, analyser les évolutions actuelles et tenter de se projeter dans l'avenir.

Prenons comme exemple la situation, au 1er mai 2010, de l'ensemble constitué de la maison d'arrêt de Loos-Lille et du centre de détention qui se situe à côté. À cette date, il y a 438 places dans la maison d'arrêt et 369 dans le centre de détention, soit un total de 807 places, pour un total de 957 détenus. Soit une surpopulation que nous appelons « apparente » de 957 - 807 = 150 détenus. En fait, le centre de détention, qui héberge seulement 418 détenus, ne connaît pas de surpeuplement (20 places disponibles), tandis que la maison avec 608 détenus a 170 détenus en surnombre. Ainsi, globalement, pour cet ensemble de deux établissements, le nombre de détenus en surnombre n'est pas de 150 (surpopulation apparente) mais de 170 (150 + 20).

Nombre de détenus en surnombre = surpopulation apparente + places opérationnelles inoccupées.

Situation au 1er mai 2010	Maison d'arrêt de Loos-Lille	Centre de détention de Loos-Lille	Ensemble
A. Places opérationnelles	438	369	807
B. Détenus	608	349	957
B - A	170	- 20	150

Ainsi, au 1er mai 2010, le nombre de places opérationnelles (France entière) mais inoccupées s'élève à 4 668, nombre particulièrement élevé du fait de la mise en service récente de nouveaux établissements (centres pénitentiaires de Bourg-en-Bresse, de Rennes, du Havre…). Ce qui donne un nombre de détenus en surnombre de 9 493 (4 825 + 4 668). Mais l'état de surpopulation varie considérablement entre la métropole et l'outre-mer et surtout entre types d'établissements (voir tableau en annexe) : 96 % des détenus en surnombre se trouvent ainsi en maison d'arrêt, l'affectation des condamnés en établissement pour peine étant gérée par l'administration selon le principe du *numerus clausus.*

Nombre de détenus en surnombre (France entière) 2007-2010

	1/1/07	1/1/08	1/7/08	1/1/09	1/1/10	1/5/10
Places opérationnelles	50 588	50 693	50 806	51 997	54 988	56 779
Détenus	58 402	61 076	64 250	62 252	60 978	61 604
Surpopulation apparente	7 814	10 383	13 444	10 255	5 990	4 825
Places inoccupées	1 966	1 565	1 145	2 414	3 663	4 668
Détenus en surnombre	9 780	11 948	14 589	12 669	9 653	9 493

Maisons d'arrêt et établissements pour peine

Si le phénomène de surpopulation épargne, pour l'essentiel, les établissements pour peine pour la raison que nous venons de rappeler, signalons tout de même quelques situations problématiques : centre de semi-liberté (CSL) de Lyon avec 126 détenus pour 100 places, du CSL de Melun (44 pour 32), du CSL de Corbeil (96 pour 77), du CSL de Gagny (105 pour 48), du quartier centre pour peines aménagées de Fresnes-Villejuif (134 pour 116), du CSL de Besançon (25 pour 23) et, outre-mer, du quartier centre de détention (QCD) de Ducos (393 pour 359), du QCD de Guyane-Remiré Montjoly (251 pour 224), du QCD de Faa'a Nuutania (196 pour 61) et du QCD de Nouméa (187 pour 114). Le QCD de Faa'a Nuutania

(à 5 km de la ville de Papeete, Polynésie) bat ainsi tous les records de densité avec 321 détenus pour 100 places.

Mais la surpopulation est avant tout un problème de maison d'arrêt, ou de quartier « maison d'arrêt » des centres pénitentiaires. Rappelons que ces établissements sont censés héberger les détenus prévenus (en attente d'un jugement définitif) et les condamnés à de courtes peines (durée de peine restant à purger inférieure à un an). Au 1er mai 2010, ces maisons d'arrêt disposent de 34 136 places pour héberger 41 570 détenus : 15 963 prévenus et 25 607 condamnés définitifs.

Les statistiques dont l'administration pénitentiaire dispose à ce jour ne permettent pas de savoir combien, parmi ces condamnés, ont une durée de peine restant à purger – au moment de la condamnation – de moins d'un an. Au 1er janvier 2010, sur un total de 66 089 personnes sous écrou, 15 395
34 sont des prévenus et 50 694 des condamnés. Parmi ces condamnés sous écrou, on en compte 17 450 qui purgent une peine de moins d'un an, soit une proportion de 34,4 % [5]. Si l'on applique cette proportion aux données du 1er mai 2010, on obtient une estimation de 17 850 condamnés sous écrou, purgeant une peine de moins d'un an. Mais certains de ces condamnés ne sont pas détenus, bénéficiant d'un placement sous surveillance électronique ou d'un placement à l'extérieur sans hébergement pénitentiaire. Ces condamnés écroués mais non détenus sont, toutes peines confondues, au nombre de 6 247. On peut estimer que 90 % de ces condamnés purgent une peine de moins d'un an, soit 5 622. Cela donne 17 450 - 5 622 = 11 828 condamnés détenus purgeant une peine de moins d'un an.

Reprenons les chiffres donnés *supra* : Au 1er mai 2010, les maisons d'arrêt disposent de 34 136 places pour héberger 41 570 détenus : 15 963 prévenus et 11 828 condamnés purgeant une peine de moins d'un an (en détention) et 13 779 condamnés purgeant une peine d'un an et plus (en détention). Certains de ces derniers – dans une proportion inconnue – devraient être en établissement pour peine et non en maison d'arrêt. Mais ces chiffres sont aussi à rapprocher du nombre de détenus en surnombre en maison d'arrêt, soit 9 091 au 1er mai 2010. Où l'on voit que le développement de l'aménagement des peines de moins d'un an (voire de moins de deux ans), sous écrou, mais hors détention, porté par la loi pénitentiaire, pourrait permettre de venir à bout de la surpopulation, du moins au regard des critères actuels définissant les capacités des établissements.

5. Direction de l'administration pénitentiaire, Statistique trimestrielle de la population sous écrou, au 1er janvier 2010.

Programmes de construction

Le programme de 13 200 places, en cours de réalisation, comprenait 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), désormais en service, et 15 établissements pour majeurs, dont les premiers ont ouvert en 2008. Les deux derniers établissements devraient être mis en service en 2012 (maison d'arrêt de Nantes et maison centrale de Vendin-le-Vieil). Le 6 mars 2009, lors du débat au Sénat sur la loi pénitentiaire, la garde des Sceaux, Rachida Dati, donnait les indications suivantes sur ce que devrait être l'état du parc pénitentiaire en fin de réalisation du « programme 13 200 » : « Le gouvernement souhaite indiquer très clairement à la représentation nationale que notre parc immobilier ne nous permet pas aujourd'hui – il ne le permettra pas davantage demain – de mettre en œuvre le dispositif actuellement proposé dans le texte issu des travaux de la commission. Il faut être très clair. En effet, en 2012, les 64 000 places seront réparties entre 45 500 cellules individuelles et 8 500 cellules collectives. Ces chiffres montrent à quel point la marge de manœuvre est réduite. À cet égard, le dispositif prévu par la commission paraît des plus difficiles à mettre en œuvre de manière effective, je tiens à le dire. »

La garde des Sceaux contestait ainsi le choix assumé par la majorité du Sénat du principe de l'encellulement individuel. Malgré l'opposition de la nouvelle garde des Sceaux, Michèle Alliot-Marie, ce principe sera entériné dans le texte adopté définitivement par le Parlement, mais son application repoussée à plus tard (novembre 2014, selon l'article 100 de la loi pénitentiaire) [6].

Lors de son audition par la commission des lois du Sénat, le 10 novembre 2009, Michèle Alliot-Marie précisait qu'un nouveau programme de construction prendrait le relais du « 13 200 » places sur la période 2012-2018. Il permettra, d'une part, la réalisation de 12 300 places en remplacement des lieux vétustes et, d'autre part, la création nette de 5 000 places. Les premières ouvertures interviendraient en 2014. À l'issue de ce programme, le nombre de places dans les prisons françaises devrait atteindre 68 000. Nul ne sait de combien de cellules individuelles on pourrait alors disposer.

	01/05/2010	31/12/2012	31/12/2018
Places opérationnelles	56 779	64 000 ?	68 000 ?

6. Pierre V. Tournier, *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux*, L'Harmattan, 2008.

Quelles perspectives ?

Dans un article daté du 14 juillet 2007, le quotidien *Le Monde* faisait référence à une note de synthèse de l'administration pénitentiaire, présentée à l'occasion de la mise en place du Comité d'orientation restreint (COR) de la future loi pénitentiaire, le 11 juillet 2007. Le chapitre « Éléments de prospective » présentait un certain nombre de remarques sur les évolutions de l'âge des détenus, de leur nationalité, des durées de détention, de la détention provisoire, de la « nature des peines », des aménagements de peines et concluait ainsi : « Globalement, ces différentes évolutions combinées se traduisent par un accroissement sensible de la population confiée à l'AP qui pourrait atteindre 80 000 personnes [écrouées] [7] en
36 2017. » 80 000, nombre dont *Le Monde* fait alors sa une et qui sera repris, sans la moindre analyse critique, par Jean Bérard et Gilles Chantraine, chercheurs radicaux proches de l'Observatoire international des prisons (OIP). Dans leur ouvrage intitulé *80 000 Détenus en 2017 ?* [8], les auteurs ne semblent d'ailleurs pas faire la différence entre « personnes écrouées » et « personnes détenues ».

En fait, ce nombre de 80 000 n'est pas le résultat d'un calcul qui prendrait en compte telle ou telle évolution, dans le cadre d'un modèle démographique. Il s'agit, semble-t-il, d'une simple extrapolation linéaire (accroissement proportionnel au temps) : l'accroissement du nombre de personnes sous écrou a été de 10 000 au cours de la législature précédente (donc sur cinq ans) [9]. Si les choses continuent selon cette pente, il faudrait compter sur 10 000 de plus en 2012 et sur 10 000 de plus en 2017, soit environ 80 000 personnes sous écrou au 1er avril 2017 [10]. Cet exercice d'extrapolation n'est pas choquant en soi, encore faut-il le présenter clairement ainsi. Ce qui n'est pas fait dans la note où l'on parle de « l'actualisation d'un exercice prospectif conduit il y a quelques années », sans indiquer la référence de ce travail d'ailleurs.

A priori, il s'agit là d'un travail publié en 1998, dont le titre est *Être chef d'établissement pénitentiaire en 2010. Réflexion prospective.* À propos de l'évolution de la « population pénale » (au sens de population

7. Le titre du paragraphe est « En 2017, 80 000 personnes écrouées… »

8. Jean Bérard et Gilles Chantraine, *80 000 Détenus en 2017 ? Réforme et dérive de l'institution pénitentiaire*, Éditions Amsterdam et Vacarme, 2008.

9. Chiffres de la population sous écrou (France entière) au 1er avril : 1er avril 2002 = 53 183, 1er avril 2007 = 63 290, accroissement sur 5 ans = 10 107.

10. 63 290 + 10 000 + 10 000 = 83 290 au 1er avril 2017.

carcérale), la réflexion porte sur les questions suivantes : « Qui seront les détenus dans dix ans ? » (composition sociologique), « Quels types de délits ? » (au sens de « délits et crimes »), « Quelle évolution des durées des peines ? » (au sens des « durées de détention »), « Quelle évolution des comportements des détenus ? », « Quelle évolution du chômage ? ». Une dernière question porte sur la population pénitentiaire (milieu fermé et milieu ouvert) que le rapport appelle encore « population pénale » : « Quelles sanctions pénales ? » (au sens de mesures et sanctions pénales). De façon paradoxale, aucune question n'est abordée sur un plan quantitatif. Donc pas de chiffres sur la population sous écrou en 2010 ni sur le nombre de détenus. C'était peut-être prudent.

Alors 10 000 personnes sous écrou de plus en cinq ans, soit 2 000 de plus par an ? En 2007, l'accroissement est, en réalité, de 3 600, de 2 175 en 2008 et quasiment nul en 2009. Au 1er janvier 2010 le nombre de personnes sous écrou est d'environ 66 000. Si l'on se réfère, maintenant, au nombre de détenus, on s'éloigne encore un peu plus de la « perspective 80 000 » du fait du développement du placement sous surveillance électronique. En 2007, l'augmentation du nombre de détenus a été de 2 674, de 1 176 en 2008 et la population a diminué de 1 274 en 2009. Au 1er janvier 2010, on compte environ 61 000 détenus. Une baisse de 1 300 détenus par an, cela donnerait, par simple extrapolation, 58 400 le 1er janvier 2012 et 50 600 le 1er janvier 2018. Nous ne prétendons nullement que tels seront les effectifs dans quatre ans, dans huit ans. Nous invitons simplement les catastrophistes, oiseaux de mauvais augure, à plus de prudence.

« 80 000 détenus en 2017, c'est-à-dire une surpopulation maintenue, une promiscuité permanente dans les maisons d'arrêt, des peines qui s'allongent, une violence qui s'accroît, le nombre de personnes souffrant de troubles psychiatriques qui augmente, des conditions de travail qui se dégradent pour le personnel pénitentiaire, un investissement financier concentré sur la construction des prisons nouvelles », c'est ainsi que Jean Bérard et Gilles Chantraine décrivaient « la dérive des prisons » [11].

L'avenir pourrait être tout autre, sans verser dans l'utopie, avec trois objectifs politiques qu'il serait impératif d'atteindre si l'on veut que les règles pénitentiaires européennes soient respectées dans leur ensemble.

1. Tendre vers un effectif de 50 000 détenus, en n'oubliant pas que le nombre de détenus ne dépend pas uniquement du code pénal et du

11. Jean Bérard et Gilles Chantraine, *op cit*., quatrième de couverture.

fonctionnement du système de justice mais avant tout des comportements déviants et des politiques de prévention générale de ces comportements déviants.

2. Tendre vers un parc pénitentiaire comportant 50 000 cellules (chambres) individuelles, auxquelles il faut évidemment ajouter un volant suffisant pour remédier aux problèmes de répartition sur le territoire. Rappelons que Rachida Dati citait le chiffre de 45 500 cellules individuelles pour 2012.

3. Faire en sorte que chaque établissement pénitentiaire ne reçoive pas plus de détenus qu'il n'a de places (*numerus clausus*) [12], mais aussi qu'il dispose des infrastructures et des moyens permettant d'organiser une vie en détention respectueuse de la dignité de la personne et cohérente avec le principe de responsabilité énoncé à l'article 1er de la loi pénitentiaire.

Si la démarche était celle-ci, la construction des nouvelles places programmées pourrait rencontrer un large consensus au sein des partis de gouvernement, de gauche comme de droite, et chez tous ceux qui œuvrent à l'amélioration de la condition pénitentiaire en France, laissant les démagogues de tout bord sur le côté.

12. Pierre V. Tournier, « *Numerus clausus* pénitentiaire et relance de la libération conditionnelle : deux questions négligées par la loi du 24 novembre 2010 » [À propos du projet de proposition de loi de Dominique Raimbourg, député (groupe socialiste), intitulé « D'une culture de l'enfermement à une culture du contrôle »], Publication de *DES Maintenant en Europe*, mai 2010.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Jean Bérard et Gilles Chantraine, *80 000 Détenus en 2017 ? Réforme et dérive de l'institution pénitentiaire*, Éditions Amsterdam et Vacarme, 2008.

Collectif, « À quoi sert la prison ? », *Les Cahiers de la sécurité*, n° 12, 2010.

Conseil de l'Europe, *Les Règles pénitentiaires européennes,* recommandation Rec. (2006) 2, adoptée par le Comité des ministres le 11 janvier 2006.

Ministère de la Justice, *Être chef d'établissement pénitentiaire en 2010. Réflexion prospective*, Direction de l'administration pénitentiaire, *Travaux et Documents*, n° 56, 1998.

Ministère de la Justice, « Les chiffres clefs de l'administration pénitentiaire au 1er janvier 2010 », 2010.

Pierre V. Tournier, *Dictionnaire de démographie pénale. Des outils pour arpenter le champ pénal*, Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne, Centre d'histoire sociale du XX^e siècle, données actualisées au 1er mai 2007. http://histoire-sociale.univ-paris1.fr/cherche/Tournier/ARPENTER-OUVRAGE.pdf.

Pierre V. Tournier, *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux*, L'Harmattan, 2008.

Pierre V. Tournier, « *Numerus clausus* pénitentiaire et relance de la libération conditionnelle : deux questions négligées par la loi du 24 novembre 2010 » [À propos du projet de proposition de loi de Dominique Raimbourg, député (groupe socialiste), intitulé « D'une culture de l'enfermement à une culture du contrôle »], Publication de *DES Maintenant en Europe*, mai 2010.

RÉSUMÉ

À partir des données les plus récentes produites par l'administration pénitentiaire, l'auteur dresse un état des lieux concernant le parc pénitentiaire français et la population qu'il est censé héberger. L'exercice s'appuie sur un certain nombre de concepts de démographie carcérale dont la définition et l'évaluation nécessitent une approche rigoureuse : capacité opérationnelle d'un établissement pénitentiaire, surpopulation, densité carcérale et nombre de détenus en surnombre. Quelques perspectives sont tracées sur la base des programmes de construction annoncés.

ANNEXE

État de surpopulation des établissements pénitentiaires dans sa diversité

A. France entière

	Ensemble	*Maisons d'arrêt**	*Établissement pour peine*
Places opérationnelles	56 779	34 136	22 643
Détenus	61 604	41 570	20 034
Surpopulation apparente	4 825	7 434	- 2 609
Places inoccupées	4 668	1 657	3 011
Détenus en surnombre	9 493	9 091	402
% de détenus en surnombre / détenus	15 %	22 %	2 %

* et centres de semi-liberté non autonomes.

B. Métropole

	Ensemble	*Maisons d'arrêt**	*Établissement pour peine*
Places opérationnelles	59 294	32 297	20 997
Détenus	57 267	39 043	18 224
Surpopulation apparente	3 973	6 746	- 2 773
Places inoccupées	4 417	1 511	2 906
Détenus en surnombre	8 390	8 257	133
% de détenus en surnombre / détenus	15 %	21 %	0,7 %

* et centres de semi-liberté non autonomes

C. Outre-mer

	Ensemble	*Maisons d'arrêt*	*Établissement pour peine*
Places opérationnelles	3 485	1 839	1 646
Détenus	4 337	2 527	1 810
Surpopulation apparente	852	688	164
Places inoccupées	251	146	105
Détenus en surnombre	1 103	834	269
% de détenus en surnombre / détenus	25 %	33 %	15 %

Antoinette Chauvenet

« Les prisonniers » : construction et déconstruction d'une notion

> « Les termes de notre sentence n'ont rien de sévère. On inscrit avec la herse sur le corps du condamné le commandement qu'il a enfreint. »
>
> Franz Kafka [1]

Un *medecine man* indien explique à un criminologue que, en traitant les criminels comme ils le font, les Américains créent une force d'opposition destructrice, qui ne fait qu'engendrer davantage d'énergies destructrices : « Vous devriez travailler *avec* ces personnes, non en vous opposant à elles. L'idée c'est d'avoir du mépris pour le crime, non pour les gens. C'est une erreur de considérer un groupe ou une personne comme un opposant, vous faites en sorte que le groupe ou la personne le devienne [2]. »

Ce sont donc les actes et les attitudes qui sont barbares ou civilisés, non les individus ou les peuples. L'erreur de raisonnement qui consiste à considérer un groupe ou une personne comme un opposant passe par la construction socio-politique de représentations des personnes délinquantes ou criminelles comme « autres ». L'altérité de ces « autres » surgit

1. *Dans la colonie pénitentiaire*, Flammarion, 1991, p. 92.
2. Henry R. Cellini, « The management and treatment of institutionalized violent agressors », *Federal Probation*, 1986, vol. 50, n° 3, p. 51-54.

de la division sociale qui fonde les sociétés occidentales et contribue à légitimer celle-ci. En s'opposant à ceux qu'il détient, le dispositif sécuritaire que constitue la prison œuvre à renforcer considérablement leur altérité, et les construit jour après jour comme force destructrice. Les effets les plus visibles de leur neutralisation se manifestent par le suicide et les automutilations lorsqu'ils intériorisent les représentations et les interdictions qui pèsent sur eux, ou l'« explosion » dans la violence pour les extérioriser. Ce sont ces différents points qu'il s'agit ici d'aborder.

Une radicale altérité

La sanction pénale du crime, loin de s'inscrire dans l'échange (comme cela peut être le cas dans certaines sociétés dites primitives dans lesquelles
42 la sanction est fondée sur le *jus*, et peut prendre la forme d'une dette à acquitter envers la victime), s'inscrit dans la *lex* qui, fondamentalement, divise. La *guerre* qui, selon Jean-Jacques Rousseau [3], doit être déclarée à l'ennemi de l'intérieur qui ne respecte pas le contrat social, ouvre un schisme irréductible à l'intérieur de la *lex*, la loi pénale, et de la finalité qu'elle affiche : à la fois intégrer et exclure. Parallèlement, elle ouvre un schisme dans la chaîne symbolique du social en lui substituant des idéologies – ici l'idéologie sécuritaire – qui ne sont que des ruptures du symbolique. Selon Claude Lefort [4], la division sociale comme foyer de l'idéologie implique la projection d'une communauté imaginaire dans laquelle les distinctions quelles qu'elles soient se déterminent comme naturelles, le particulier est travesti sous les traits de l'universel, l'historique effacé sous l'atemporalité de l'essence. Le discours dominant dissimule le processus de division sociale.

C'est à la production de cette communauté imaginaire de nature idéologique qu'est destiné le prononcé de la peine. Émile Durkheim détermine ainsi la vraie fonction de la peine : « maintenir intacte la cohésion sociale en maintenant toute sa vitalité à la conscience commune [5] ». Elle ne sert pas ou ne sert que très secondairement à corriger le coupable ou à intimider ses imitateurs possibles : à ce double point de vue son efficacité est douteuse et médiocre.

La priorité du prononcé de la peine sur les modalités de son exécution

3. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Flammarion, 1992.

4. Claude Lefort, « Esquisse d'une genèse de l'idéologie dans les sociétés modernes », *Les Formes de l'histoire*, Gallimard, 1978, p. 278-329.

5. Émile Durkheim, *De la division du travail social*, PUF, 1960.

introduit une double disjonction : l'une entre la sphère de l'imaginaire et la situation du prisonnier. Le fait d'avoir commis tel délit particulier n'a aucun rapport, au niveau du sens et du réel vécu par le prisonnier, avec le fait d'être enfermé à clef dans une cellule, entassé avec d'autres criminels parfaitement inconnus, et d'y subir la bureaucratie carcérale. Le second clivage s'observe dans les représentations relatives au déviant : « la distance qu'on établit entre soi et le déviant résulte d'un clivage qui permet de réduire la tension à laquelle on est soumis [6] » ; on ajoutera ici, une tension entre le déviant comme autre et cet autre comme soi-même.

Le principe de la peur

La conscience commune, entée sur les idéologies sécuritaires et destinée à représenter le « déviant » ou le criminel comme « autre », repose fondamentalement sur la peur, ce à un double niveau : la peur du crime et des criminels, la peur de la prison. Ces deux niveaux se renforcent mutuellement et se conjuguent à l'intérieur des prisons.

Loin de distinguer la personne de l'acte criminel, la construction sociale de l'altérité passe par la réduction de celle-là à celui-ci, et ce indépendamment du contexte social dans lequel l'acte s'inscrit. Le « fait divers » construit le criminel comme « autre » en réveillant la peur. Avec ses techniques de narration, son vocabulaire spécifique et stéréotypé, il joue des résonances affectives et de la logique de l'émotion, puise ses images dans les représentations les plus archaïques et s'appuie notamment sur toutes les formes de représentations monstrueuses et leur bestiaire qui renvoient à une naturalisation du mal. « Madame, je suis un monstre », dira en guise de présentation un condamné à une longue peine en centrale.

La promotion de l'altérité passe aussi par une tendance croissante à la naturalisation des désordres sociaux, par leur imputation aux seuls individus, par la déshistorisation des rapports sociaux. Elle passe aussi par la scotomisation de la violence institutionnelle, familiale et sociale dont ces autres ont été le plus souvent l'objet, en amont de leur arrivée en prison, comme le montrent surtout les études relatives au passé des condamnés à de longues peines [7], et plus tard quand ils subissent la violence légale qui définit la prison.

---

6. Claude Faugeron, « Le social divise : la notion de dangerosité dans le champ idéologique », *in* Christian Debuyst (dir.), *Dangerosité et Justice pénale. Ambiguïté d'une pratique*, Médecine et Hygiène, 1981, p. 161-176.

7. Anne Duburcq *et al.*, *Enquête sur la santé mentale des personnes condamnées à des longues peines*, rapport final, Institut de recherche et documentation en économie de la santé, 2005.

Les modes de désignation tels que « les délinquants », « les détenus », « les criminels » contribuent aussi à cette construction. Regrouper des personnes aux origines, à l'âge, au parcours, à l'identité, aux actes commis aussi différents dans la même catégorie permet de leur attribuer une consubstantialité fondamentale, de les détacher du monde commun pour les renvoyer à une réalité autre et dégradée. La représentation de cet autre monde substantivé est à l'origine de l'attribution aux délinquants d'une « sous-culture » spécifique, la culture délinquante que ceux-ci partageraient entre eux. On suppose alors qu'un délinquant, ou les délinquants, ne saurait se comporter qu'en vertu de cette nécessité immanente, de ce quelque chose, nature, destin, vocation qui définissent sa spécificité. C'est la qualité de délinquant, à laquelle s'ajoute celle de détenu, avec toute la flétrissure et l'infamie qu'elle charrie, qui fait agir le délinquant prisonnier, et chacun de ses actes le signifie. Ainsi le raisonnement circulaire et stéréotypé selon lequel les prisonniers, s'ils se livrent entre eux ou contre les personnels à des violences verbales ou physiques, ne font que reproduire le type de rapports qu'ils entretiennent avec autrui dans les « cités » dont ils seraient issus est fort répandu en prison.

La notion de culture délinquante comme celle de culture détenue est non seulement entrée dans le sens commun, mais elle a envahi les disciplines des sciences sociales pour constituer bien souvent l'explication ultime des comportements délinquants comme des comportements violents qui peuvent être observés en prison. Le problème avec cette notion, c'est qu'il ne s'agit pas d'un simple cadre formel savant. Comme celle d'ethnie, la notion de sous-culture « tient toujours la place d'un sujet auquel nous reconnaissons assez d'existence pour pouvoir lui attribuer comme prédicats des énoncés, des événements, des rapports sociaux dont nous pourrions donner une autre description si nous étions libérés de cette référence obligée [8] ».

La peur est aussi au principe de la construction de la prison : loin d'être irrationnelle, elle est délibérément attachée à sa finalité dissuasive. La prison doit faire peur.

Cependant, en regroupant ensemble pour de pures raisons de commodité organisationnelle et économique de nombreux délinquants, le politique démultiplie la peur en construisant un danger spécifique qui justifie en retour les moyens de sa neutralisation. Les multiples grilles, sas, portes qui cloisonnent les lieux, le fractionnement des déplacements dans l'espace et dans le temps des détenus visent ainsi à empêcher les

8. Jean Bazin, *Des clous dans la Joconde. L'anthropologie autrement*, Anacharsis, 2008.

coalitions, les mutineries et la prise de pouvoir des établissements par ceux-ci. Ces moyens sont des instruments du contrôle de la population carcérale, tout comme les miradors armés, les murs d'enceinte, les filins sur les cours de promenade et les barbelés qui hérissent murs et toits visent à contrôler l'étanchéité requise par l'objectif sécuritaire premier entre le monde intérieur et le monde extérieur.

Si les criminels font peur, tout comme la prison fait peur, intrinsèquement la prison est également un lieu de peur pour tout un chacun. Refoulée, latente, contrôlée ou envahissante, la peur est une des caractéristiques essentielles de la condition de prisonnier (comme elle fait partie des conditions de travail des personnels de surveillance). Et ceci a des conséquences importantes quant aux relations qui peuvent avoir lieu et qui ont effectivement lieu en prison.

Les représentations véhiculées sur le crime et sur la prison par les divers médias ont cet effet que les personnes qui entrent en prison pour la première fois sont étreintes par la peur. La prison est assimilée au bagne, au goulag, aux représentations que produisent films et séries américaines : « On s'attend au pire, comme dans les films américains. J'aurais préféré aller au mitard plutôt que d'être avec quelqu'un en cellule », dit par exemple l'un de nos interlocuteurs. La peur à l'arrivée engendre deux types de réactions qui peuvent se cumuler : d'une part, la prostration et l'évitement des codétenus par qui tout peut arriver – c'est là l'attitude dominante lors des débuts de l'incarcération ; d'autre part, la préparation à des pratiques d'autodéfense. D'une certaine façon, les jeux sont faits quant à la nature des relations qui s'établiront par la suite : l'isolement et le fonctionnement de la prison vont largement entretenir les représentations, les postures adoptées à l'arrivée ainsi que la peur, même si celle-ci est moins intense que dans les premiers jours. C'est ainsi que la majorité des personnes détenues interrogées dit connaître la peur en prison, principalement la peur de leurs codétenus. Elle croît avec la durée de l'enfermement. Ceux, minoritaires, qui disent ne pas avoir peur sont ceux qui affirment savoir se défendre.

Ainsi l'enfermement qui isole les détenus du monde extérieur et les isole des autres est-il redoublé par un enfermement volontaire en soi-même au titre de l'autoconservation. Avec le temps certains disent se protéger des autres et du monde environnant en se construisant « une carapace », un mur autour d'eux.

Le but premier et concret de l'organisation carcérale, tout en protégeant un temps la société des délinquants, est sa propre conservation.

Cette involution des buts de l'appareil a pour effet en retour de faire de l'autoconservation de chacun un objectif central.

Désert social et envahissement de l'imaginaire

Le rapport socio-politique sécuritaire aux détenus et les instruments matériels et réglementaires qui caractérisent son dispositif constituent autant de facteurs qui entretiennent les représentations de violence de la prison à l'arrivée en ses murs et conduisent à cette violence.

Ainsi l'isolement des détenus entre eux, la barrière qui les maintient à distance des personnels et l'absence bien souvent d'activité où ils échangeraient et agiraient avec d'autres les coupent du réel. Malgré la promiscuité dans laquelle ils sont placés, qui peut les faire littéralement tomber les uns sur les autres à certains moments, notamment en cellule ou dans les salles d'attente dans lesquelles ils sont bouclés à l'occasion de rendez-vous, ils n'ont rien en commun, rien qui les lie ou qui les sépare les uns des autres, et ils se méfient les uns des autres ; ils restent en conséquence des étrangers les uns pour les autres, qui plus est des étrangers dont ils peuvent avoir peur. Leur monde s'apparente à un désert social au sein d'une société de masse dangereuse.

Privés de monde commun, les prisonniers sont en situation de perdre l'accès au réel : celui-ci n'existe que par la discussion libre entre des personnes multiples et différentes, il exige d'être confirmé constamment par les échanges. De même n'y a-t-il de sujet que d'inter-sujet, ce parce que la construction du réel et la subjectivation ne peuvent se produire que dans un espace intersubjectif.

Aussi en prison le réel peut-il s'effacer. De même, il arrive souvent aux prisonniers de ne plus savoir qui ils sont. « En prison, on ne peut être sûr de soi-même ni sûr de ses pensées », résumera un prisonnier. Plusieurs d'entre eux, inquiets quant à leur identité actuelle et de voir les repères de la vie normale s'effacer, diront qu'ils deviennent « des fantômes ». Nombreux sont ceux qui se demandent s'ils sont normaux, si les gens dehors pensent comme eux.

Ils peuvent ainsi subir un processus de désubjectivation, de perte de repères et de perte d'identité, ainsi qu'un processus de désingularisation. Ce processus est aggravé par la nouvelle identité, celle de détenu à laquelle ils sont réduits, à laquelle ils doivent s'adapter afin de survivre dans ce milieu hors du commun.

Dans ces conditions leur sens du réel cède la place à un imaginaire envahissant et souvent persécuteur, accompagné d'émotions débordantes.

Cet imaginaire prend plusieurs formes qui se conjuguent entre elles et se renforcent mutuellement.

Le cloisonnement des lieux, l'oisiveté et la part de secret liée à l'impératif sécuritaire favorisent l'éclosion des rumeurs. Lors d'incidents ayant lieu avec des témoins, la règle pénitentiaire prescrite aux personnels est d'enfermer le plus rapidement possible les détenus passant à proximité dans les cellules ou les salles d'attente les plus proches pour éviter la propagation de l'incident. Si les détenus ne peuvent plus voir ce qui se passe, du moins peuvent-ils entendre et leur imagination galoper en envisageant généralement le pire. La rumeur se caractérise en effet par sa négativité, témoignant à charge contre la personne qui en est la cible. En cela la rumeur valide les représentations de la prison déjà acquises à l'arrivée : comme l'écrit François Reumaux, la rumeur est « un marchepied tendant à réajuster le réel à l'imaginaire [9] » et non l'inverse. La rumeur a un impact négatif d'autant plus fort en prison qu'elle est alimentée par la « paranoïa » qui connote plus ou moins l'ensemble des relations selon que celles-ci participent plus ou moins à la relation sécuritaire. La « paranoïa » qui se manifeste par exemple dans l'expression couramment entendue « C'est fait exprès » est en effet issue directement de la relation sécuritaire aux détenus en particulier de la surveillance constante dont ils sont l'objet, comme le prévoit le code de procédure pénale, et ceci souvent à leur insu, tout comme de la méfiance requise du côté des personnels de surveillance à leur endroit tant pour s'en protéger que pour déjouer leurs mauvais coups éventuels.

Bien que les personnes détenues soient généralement conscientes de l'existence de la paranoïa, qu'elles la constatent chez les codétenus ou dans leurs propres réactions, celle-ci n'en apparaît pas moins souvent extravagante ou invraisemblable dans son contenu. C'est par exemple la certitude colportée d'une prison à l'autre qu'existent dans les cellules des caméras cachées derrière les armoires. Si chacun en prison peut être la cible de rumeurs les plus folles, les détenus ont moins que les autres les moyens d'y échapper et de s'en débarrasser. Il en résulte que leur présence renforce la pratique de l'évitement d'autrui en interdisant la confiance tout en entretenant la peur : « On ne peut distinguer le vrai du faux, il faut se méfier de tout le monde », affirme ainsi un prisonnier. S'il est difficile en prison de distinguer les faits des rumeurs, cela est plus vrai dans la situation de détenu qui ne dispose pas des moyens de vérification qui le permettraient.

9. François Reumaux, « Traits invariants de la rumeur », *Communications*, n° 52, 1990, p. 141-157.

Ces phénomènes sont amplifiés par l'« ignorance multiple », le faux-semblant et l'hypocrisie qui règnent en prison. Coupés du réel faute d'échanges, les détenus ignorent généralement ce que pensent leurs compagnons d'infortune. Cette ignorance fait le lit de ce que d'aucuns désignent sous le vocable d'ignorance multiple ou de malentendu partagé[10]. Par là on entend le phénomène selon lequel, faute de se connaître, les individus croient être minoritaires dans leurs opinions alors qu'ils sont en fait majoritaires. Inversement, les personnes qui croient représenter la majorité ne constituent que la minorité ; mais, forts de leur croyance, ils occupent l'espace de parole en pensant s'exprimer au nom des autres. En prison, le malentendu partagé se manifeste dans le fait par exemple que la majorité des détenus imagine qu'ils sont minoritaires quand ils ne sont pas « anti-surveillants » ou « anti-système ». S'imaginant isolés
48 dans leur opinion, ils se tairont face à ceux qui en cour de promenade lanceront des propos véhéments contre les surveillants. Cependant, pour se faire accepter par les autres, nombreux sont ceux qui choisiront la voie du faux-semblant en affectant de partager l'opinion de ceux qui s'expriment le plus fort. Ceci entraîne une perception des relations où l'hypocrisie tient une large place, laquelle constitue un obstacle supplémentaire à l'établissement de relations de confiance, renforce l'isolement volontaire et l'incitation aux pratiques d'autodéfense.

Labilité du cadre, labilité des relations et des émotions

Privés d'échanges et du monde, les prisonniers sont aussi privés de cadre : loin de définir des rapports entre les êtres ou le cadre à l'intérieur duquel des échanges peuvent se déployer librement, la règle pénitentiaire vise en premier lieu leur limitation, sinon leur interdiction, pour éviter que les détenus ne deviennent un pouvoir. À l'inverse de ce qui se passe dans la vie civile, en prison prévaut le principe selon lequel tout ce qui n'est pas expressément autorisé est défendu. En cela la réglementation constitue le prolongement du dispositif matériel sécuritaire de la prison. Elle n'attend des détenus que de « bons comportements », c'est-à-dire la soumission à l'ordre carcéral.

Pour être intériorisée, la règle demande un fondement moral. Or, en prison, la règle est souvent immorale et contre-culturelle (fouilles à corps, fouilles des cellules, contrôle du courrier, surveillance à l'œilleton…).

10. Robert Merton, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, 1968.

C'est pourquoi elle est dépourvue de légitimité et source de conflits fréquents. En outre, interprétée en fonction des situations et des rapports de force du moment, surtout en centrale où les incidents peuvent avoir des conséquences particulièrement graves, elle est également perçue comme injuste. Dans ces conditions, elle peut difficilement être intériorisée.

De même, la vie sociale des détenus étant très limitée, vide d'objet et dominée par un impératif d'autoprotection, elle interdit la régulation de leurs échanges. Lorsqu'on leur demande s'il existe des règles, un code de conduite à adopter avec les codétenus, la première réponse donnée et massivement représentée vise moins des règles qu'ils auraient en partage que la manière de s'en sortir individuellement au moindre coût : il s'agit d'abord d'éviter les ennuis.

Cette double absence de cadre crée des conditions de vie sociale dominées par la labilité et l'imprévisibilité : « Il peut vous arriver n'importe quoi, n'importe où, n'importe quand », comme le résumera une personne détenue en maison d'arrêt. D'ailleurs, pour les divers protagonistes de la prison et de façon massive, la première caractéristique du lieu est son imprévisibilité.

La labilité du cadre redouble la labilité de la vie intérieure. Ce désordre de l'esprit ouvre sur un horizon de violence dans lequel les détenus ont peur d'être entraînés. La peur de soi l'emporte alors sur la peur des autres. Celle-ci culmine en centrale, comme l'illustre le propos suivant, tenu par une personne enfermée depuis plus de dix ans : « J'ai peur de ne pas pouvoir prendre sur moi face à ce milieu malsain. Je ne me sens pas en sécurité vis-à-vis de moi-même, des autres, vu la pression. J'ai peur qu'à tout moment ça pète ; j'ai peur d'une rébellion de moi-même, que le système me mette une telle pression que je ne supporte plus rien. »

De ce fait, des « explosions » de colère ou de violence de la part des détenus ont effectivement lieu, le plus souvent à propos de ce qui est jugé comme des « détails » ou des « riens » et de manière souvent imprévisible, les causes multiples se cumulant jusqu'à la crise. Il en résulte que les causes de l'explosion sont équivalentes, que sa cible est interchangeable et que la réponse peut prendre des formes disproportionnées au regard de la « trivialité » du problème.

Résister ou prendre sur soi

Si les pouvoirs administratifs et législatifs ont tendance à considérer les personnes détenues comme une table rase qui se gouverne par décret, celles-ci résistent pourtant formidablement et de multiples façons, même

s'il leur arrive le plus souvent de se plier à leur sort. Le dispositif sécuritaire des prisons reposant sur un modèle défensif et très bureaucratique place les personnels de surveillance dans une posture réactive par rapport aux actes des prisonniers et donne de fait l'initiative à ces derniers en leur conférant un pouvoir de nature négative, miroir de la violence légale à leur endroit. Ce sont les détenus qui créent l'événement, cognent dans les portes, s'automutilent, se suicident, cassent leur cellule ou y mettent le feu, jettent les barquettes de leur repas par les fenêtres, affûtent des armes artisanales, injurient ou agressent physiquement les personnels ou leurs codétenus, refusent de remonter en cellule, se mutinent, effectuent des prises d'otage, refusent d'obtempérer aux ordres donnés ou s'évadent. Ce renversement de posture institutionnelle place l'incident, en principe défini par son caractère accessoire et occasionnel, ainsi que son traitement disciplinaire au centre de la gestion de la population carcérale. Comme pour les détenus, pour chacun des membres du personnel pénitentiaire le but d'une journée de travail est de parvenir à son terme sans incident. Et les résultats de la gestion des prisons sont évalués à l'aune des incidents évités les plus importants (émeutes, évasions, prises d'otage, auxquelles s'ajoute aujourd'hui le suicide). Cependant les conduites passibles de sanction disciplinaire, parce qu'elles conduisent au quartier disciplinaire, à l'isolement ou au transfert dans un autre établissement et prolongent la durée de l'incarcération, s'avèrent avec le temps sans issue, même pour les plus résistants.

Faute d'autres moyens d'expression pour se faire entendre et faire pression, les détenus peuvent retourner contre l'organisation ses propres armes. Il en est ainsi de l'usage de la rumeur destinée à activer la peur des personnels de surveillance pour obtenir quelque amélioration des conditions de vie, déstabiliser la structure ou « mettre sur les dents » les personnels. Régulièrement sont lancées des rumeurs relatives à la préparation de mouvements collectifs ou d'évasion nécessairement prises au sérieux compte tenu de leur gravité. La rumeur peut aussi être utilisée contre des membres du personnel, à titre de vengeance ou pour se débarrasser d'un surveillant à un étage, quand il est jugé indésirable. La peur qu'ont les surveillants du suicide est aussi un moyen de se faire entendre : « Si je n'obtiens pas ce travail, ce rendez-vous avec le médecin ou le dentiste, je me coupe ou je me suicide », entend-on sur les coursives.

L'alternative à la rébellion qui condamne à un sort de plus en plus difficile consiste à tenter de « prendre sur soi ».

Pour se contrôler et éviter l'explosion de violence contre autrui à laquelle

conduisent les effets de l'enfermement, les détenus mobilisent différents moyens. Cela passe par le fait de s'enfermer plus encore en cellule pour éviter de s'en prendre au premier qui passe, de casser quelque chose dans sa cellule en détournant sur des objets rage, sentiment d'injustice, de haine et de désespoir, de consommer psychotropes et drogues illicites pour « tenir » et, dans les meilleurs des cas, de lire, faire du sport, assister à un culte religieux, écrire et travailler.

Le moyen le plus violent de prendre sur soi, au sens littéral, consiste à retourner contre soi la violence de l'enfermement et de la condamnation qui ne peuvent plus être un objet d'échange, en s'automutilant, en tentant de se suicider ou en accomplissant effectivement le sacrifice de soi… Dans l'une des centrales étudiées, celle qui en France détient le nombre le plus important de personnes condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité (dont 67 % de condamnés pour des crimes de sang et 21 % pour des crimes sexuels), la moitié de ceux que nous avons rencontrés disent avoir exercé des violences contre eux-mêmes, tentatives de suicide ou automutilations. Le quart d'entre eux disent avoir fait une ou plusieurs tentatives de suicide, le plus fréquemment par pendaison.

Les motifs invoqués pour les tentatives de suicide et les automutilations sont multiples et souvent se cumulent : la longueur de la peine, l'enfermement, l'impuissance face aux proches, le sentiment d'injustice et d'abandon, le dégoût de soi, la honte et la culpabilité, éviter de s'en prendre à autrui, demander de l'aide, accélérer la réponse à une demande, parfois aussi l'innocence.

Les condamnés à une mort lente et silencieuse, en se réappropriant leur mort, rendent visible la vérité de la loi pénale. Privés en prison d'identité et d'histoire, ils affirment leur situation de sujet. Condamnés, ils intériorisent la condamnation en s'exécutant eux-mêmes. Ayant transgressé la loi, ils démontrent aussi qu'ils l'ont si bien intégrée qu'ils peuvent manifester leur humanité et leur qualité d'acteur en prenant la responsabilité de leur mort.

En inscrivant la loi pénale sur eux-mêmes les prisonniers montrent qu'ils ne peuvent être réduits à leur seul délit. En réagissant en miroir de la loi carcérale, ils ouvrent la voie à un retournement possible de leur traitement par le politique. Si les émotions publiques relatives aux suicides des prisonniers et à leur condition apparaissent secondaires au regard de celles qui mobilisent le sentiment d'insécurité et motivent l'alourdissement continu des sanctions, elles n'en existent pas moins. Elles tendent à réduire la division sociale qui fonde le droit pénal ; elles

inspirent aussi des réformes récurrentes, comme aujourd'hui l'application en France des règles pénitentiaires européennes, la création d'instances indépendantes de contrôle des prisons et différentes initiatives locales visant à prendre en compte la parole des prisonniers.

RÉSUMÉ

La loi pénale et la réglementation pénitentiaire font la guerre moins au crime qu'au criminel en construisant une force destructrice du côté des prisonniers, dont on décrit ici la dynamique fondée sur la peur. La peur des criminels et de la prison engendre un cercle vicieux dans lequel les détenus reproduisent dans leurs relations à autrui le dispositif destiné à s'en protéger.

Hélène Castel

QUELLE PRISON POUR QUELLE RÉINSERTION ?
RÉFLEXIONS À PARTIR DE QUELQUES MOIS DE DÉTENTION, EN FRANCE ET AU MEXIQUE

> « En fait, c'est l'amour barricadé qui met au supplice. Même au parloir. Quand on a dit, tu me manques, les enfants me manquent, la vie me manque, on a tout dit. Et on étouffe sous les mots qui n'ont pas pu sortir. Le pire c'est ça ; la parole étranglée. »
>
> Annie Leclerc [1]

Une expérience personnelle

Réfléchir sur les conditions de détention dans nos prisons françaises, c'est avant tout constater qu'elles semblent encore trop souvent contredire les politiques affichées, selon lesquelles tout serait fait pour favoriser la réinsertion des ex-détenus. En effet, préparer ces derniers à vivre une réalité moins chaotique à leur sortie impliquerait que l'occupation du temps de la peine aille dans ce sens, en les encourageant en amont à s'engager dans des projets constructifs qui les soutiennent et les propulsent vers une vie nouvelle. Or, à part des initiatives locales et/ou ponctuelles, c'est surtout la stérilité, la fragmentation et le non-sens qui caractérisent le temps de la détention. Constat inquiétant.

Cinq ans après être sortie de Fleury-Mérogis – au bout de onze mois et deux semaines de détention provisoire –, il me semble toujours aussi

1. *L'Enfant, le prisonnier*, Actes Sud, 2003.

nécessaire et urgent de parler du décalage observé entre l'idée que je me fais de la Justice – noble et digne, égalitaire – et la réalité que j'ai vécue, tant carcérale que pénale, parmi les femmes que j'ai côtoyées derrière les murs. C'est ainsi qu'après la cocréation en 2007 du spectacle *Femmes de parloir*[2] et la découverte de la force avec laquelle les mots touchent le public lorsqu'ils sont en connexion profonde avec l'expérience, j'ai écrit un livre, qui tente de transmettre l'expérience de la détention et du procès[3]. Puis un projet plus pragmatique en direction des personnes détenues a commencé à voir le jour avec la création, en 2009, de l'association La parole est à l'accusé (lapac).

Travailler en maison d'arrêt pour que les personnes confrontées à leur processus judiciaire puissent s'approprier un langage digne afin de se faire comprendre est l'objet de cette association. Il s'inscrit dans la
54 prolongation d'une démarche citoyenne de vigilance et d'échange qui tente d'enrayer les effets pernicieux du type d'enfermement propre aux maisons d'arrêt françaises. Je souhaiterais que le partage que je fais ici de mon expérience de la détention, tant au Mexique qu'en France, contribue à ébranler des évidences potentiellement dangereuses pour l'intégrité des personnes incarcérées. L'idéal de l'encellulement individuel *à porte fermée* par exemple, si communément prôné, implique à mes yeux un isolement et une immobilité inhumains. Mais je reste persuadée qu'une parole bien placée peut révéler et transformer ce qui se passe dans les rouages obscurs où notre société cache ses défaillances. La prison étant assurément l'un d'eux, la nécessité de mots contre l'étrangeté et l'exclusion – de soi-même et des autres – y est d'autant plus impérieuse.

La prison pour qui, pour quoi ?

Qui s'est formé dans un milieu familial et social où des rapports de force drastiques étaient à la base de toute relation a besoin plus que tout autre de se retrouver dans un espace où la loi du plus fort est réduite au minimum et la place de chacun respectée *per se* : un lieu où l'on peut apprendre qu'il est possible de compter sur autrui et qu'il suffit de parler pour se faire entendre. Il ne s'agit pas seulement des relations entre individus mais aussi de celles qui concernent l'individu et l'institution.

---

2. *Femmes de parloir, traces de vies détenues*. Spectacle créé et représenté par Brigitte Patient et Hélène Castel, avec des extraits de textes d'auteurs et l'enregistrement de leur propre témoignage de retrouvailles au parloir. Mise en scène de Brigitte Sy.

3. Hélène Castel, *Retour d'exil d'une femme recherchée*, Seuil, 2009.

La majorité des hommes et des femmes qui peuplent les prisons a été exclue des bienfaits que pouvaient apporter la plupart des institutions qu'elles ont croisées sur leur chemin, et ce pour des raisons aussi diverses que le sont leurs trajectoires de vie. Si, comme le dit Me Henri Leclerc, c'est la fonction de la justice de « ramener dans la famille humaine ceux qui en sont exclus[4] », n'est-il pas urgent de regarder comment les deux institutions qui s'en occupent – celle qui dicte les peines et celle qui les exécute – pourraient s'y prendre pour que la dignité humaine revienne au cœur de l'existence de ceux qui ont affaire à elles ? Il y a fort à parier que le niveau de la violence au sein des prisons tendrait à la baisse, tant pour le primo-délinquant que pour le récidiviste endurci, si les rapports institués étaient, d'entrée, plus strictement fondés sur le respect – et l'écoute, au sens large – de l'autre.

Cette interrogation est d'autant plus pertinente qu'elles est une question de survie pour celui ou celle qui, durant des semaines, des mois ou des années, reste plus ou moins vingt heures sur vingt-quatre derrière une porte hermétique percée d'un œilleton intrusif. Que faire de ce temps stérile et solitaire si l'on est seul dans neuf mètres carrés, ou de ce contexte agressif si l'on est à plusieurs dans ce même espace exigu ? Comment protéger son intégrité tout en meublant l'attente, en faisant face à l'absence totale de projet ? Poser ces questions, c'est déjà tenter de pallier le silence des compagnes qui sont restées « là-bas », de l'autre côté des murs et pour qui l'isolement, la maladie et l'aberration de cette situation sont tellement envahissants qu'il devient foncièrement impossible d'en rendre compte. Comment, alors, travailler avec les personnes détenues sinon en commençant par leur permettre de redevenir visibles pour « l'extérieur » ?

Tuer le temps…

Jamais je n'avais imaginé que cette expression puisse acquérir un sens aussi littéral. Passé le premier mois de détention à Fleury-Mérogis durant lequel la solitude m'avait d'abord paru une oasis – en opposition au tourbillon et au vacarme qui avaient caractérisé mes trois premiers mois d'emprisonnement au Mexique –, je me suis retrouvée un soir d'été face au miroir de la cellule, me demandant très sérieusement *comment tuer ce temps de la détention pour que ce ne soit pas lui qui finisse par me tuer, ou me rendre folle*. Je découvrais, effarée, à quel point ce système

4. Phrase prononcée par Me Leclerc lors de mon procès, le 6 janvier 2006.

semblait mener à la *suppression* de l'être qui avait fini par y échoir, alors que l'on souhaiterait y retrouver, enracinée dans ses fondements mêmes, la notion si essentielle d'une nécessaire réinsertion.

J'ai pris peur : je ne ressentais que trop les effets délétères des stimuli si pauvres et si répétitifs, parfois hostiles, de la routine carcérale, du manque d'ouverture et d'encouragements à une quelconque initiative, de cette coupure drastique avec l'extérieur. Et pourtant, ayant presque un demi-siècle de vie derrière moi – dont la moitié me séparait du passage à l'acte qui avait motivé mon arrestation, et m'avait d'ailleurs conduite à la profession de psychothérapeute –, je me considérais relativement préparée à cet univers sombre et oppressant. Par contre, que vivaient les très jeunes femmes que je voyais pleines d'une fougue – et de convictions hâtives, glanées au cours d'une expérience chaotique –, ou les mères déchirées, arrachées à leur progéniture, paralysées par la douleur et la confusion ? Je constatais, consternée, l'absence d'accompagnement, d'un travail individuel ou collectif qui ouvre sur la possibilité pour elles d'assumer leurs éventuelles erreurs et de construire de nouvelles opportunités pour s'y prendre différemment, une fois revenues à la « vie réelle ». Mon expérience me poussait à penser, pourtant, que cela ne pouvait pas s'improviser en solitaire et en aveugle, que c'était forcément avec d'autres qu'il fallait apprendre à compter sur l'autre pour avancer.

Je semble pourtant mal placée pour oser ces observations, moi qui ai pu suivre, en maison d'arrêt, un stage rémunéré d'informatique et prendre des cours de danse, d'écriture et de yoga, qui ai aussi bénéficié de soins médicaux et ai pu aller régulièrement à la bibliothèque et à la salle de sport, sans compter que j'ai retrouvé sans crainte les mêmes visages, jour après jour, en me rendant régulièrement à la promenade. De plus, ces activités ne remplissant qu'une portion négligeable du temps de la détention, j'ai aussi pu m'arranger pour tirer profit des heures interminables de cellule en m'inscrivant à l'université par correspondance (et j'ai obtenu, parallèlement, d'utiliser un ordinateur dans une salle de classe pour faire mes devoirs), sans oublier bien sûr maintes visites de mes proches et de mes avocats, mon intérêt pour la lecture et la correspondance abondante que j'ai entretenue durant ces longs mois.

Oui, tout cela s'est révélé accessible à Fleury-Mérogis et je ne peux me plaindre. Je l'ai fait pour survivre, tout en souffrant de l'incapacité dans laquelle je me trouvais d'encourager mes voisines à chercher, à leur façon, des activités qui les poussent à se surpasser, elles aussi. Sans doute cet emploi de mon temps fut-il possible, en grande partie, grâce à la connaissance que j'avais de mes droits et à la relative aisance

verbale qui m'a permis de me faire entendre. Sans doute aussi, grâce à la conscience profonde de la légitimité de mes demandes qui m'a poussée à insister malgré les résistances. De plus, je comptais sur un fort soutien à l'extérieur qui pouvait appuyer ma détermination, malgré les découragements répétitifs.

Mais ma constatation – et c'est le sens de cet écrit – est que cette situation est une exception dans une maison d'arrêt comme Fleury-Mérogis : dans mon cas, c'est le fruit de privilèges qui, déjà, constituaient mon lot lors de mon arrivée. En effet, lorsque les activités formatrices – tant au sens professionnel que dans un but de socialisation – sont permises par la structure pénitentiaire, elles ne le sont que pour une minorité et n'occupent que quelques heures par semaine. Le reste du temps haché, déstructurant de l'enfermement ne pourra être mis à profit par la personne détenue qu'en fonction de ce qu'elle sera en mesure de créer et de soutenir dans la durée. Or, on imagine mal la difficulté que cela représente pour une population profondément démunie de s'inventer, à contre-courant de la dynamique ambiante, des activités constructrices pour tenter, chacun dans sa cellule, de se reconstruire… Quant au travail (pauvrement) rémunéré qui est proposé à certains dans les ateliers, non seulement il est fort mécanique et répétitif et ne peut en aucun cas être considéré comme formateur, mais de plus il échappe aux conventions collectives du droit du travail d'une façon que l'on pourrait qualifier d'indigne. Sa seule vertu reste donc qu'il sert à tuer le temps et à accumuler, petit à petit, un pécule minuscule…

D'un pays à l'autre

L'arrivée en détention en France a été pour moi fortement influencée par mon séjour en prison au Mexique durant les trois mois précédents. Ces deux expériences étant presque diamétralement opposées, la référence obligée que j'avais de la première, mexicaine, m'a permis d'avoir un regard distancé sur les règles présentées comme irréfutables et absolues par les représentantes de l'administration pénitentiaire française. Lorsqu'une surveillante me rétorquait, en réponse à une demande que je formulais, « mais vous êtes en prison, madame ! » pour souligner à quel point ma requête était irrecevable, je ne pouvais m'empêcher de penser : « Oui, mais la prison n'a pas les mêmes règles partout, figurez-vous… » Le décalage entre la tradition de l'encellulement individuel et les modes de vie divers qui caractérisent les occupants de nos maisons d'arrêt provoque un choc culturel dont on ne parle pas assez. Certaines femmes, parfois

mineures, qui se retrouvent enfermées seules sans avoir jamais vécu un tel isolement dans leur famille et leur vie sociale en souffrent outre mesure. La privation de liberté doit-elle impliquer un tel tourment ? Il serait fortement souhaitable que les apprentis surveillants puissent compter dans leur formation sur un panorama approfondi non seulement des cultures de l'ensemble de « notre » population pénitentiaire, mais aussi des différents systèmes de privation de liberté qui existent dans le monde. Il faudrait juste pour cela que l'intention de l'administration soit de favoriser une réflexion qui rende possible un autre regard – et une autre pratique – dans nos prisons.

Au Mexique

Dans le système carcéral mexicain, c'est le collectif qui est omniprésent,

et l'isolement pratiquement impossible. Dès l'arrivée, on est assailli par le brouhaha et l'agitation. Très vite, on doit donner ses affaires à deux surveillantes en s'isolant dans un petit réduit, puis se vêtir de beige de la tête aux pieds. Ensuite on se retrouve brutalement dans une assemblée multiforme (mais tout de beige vêtu) dans laquelle on doit se faire une place, que ce soit à un moment d'oisiveté générale, lors d'un repas – pour trouver une gamelle et une fourchette, s'introduire dans la queue et avancer vers sa pitance – ou à l'heure du coucher. Il est alors vingt et une heures trente, les grilles se referment sur des cellules surpeuplées où l'on s'emploie à dégager un bout de sol pour s'allonger, en réclamant avec véhémence une couverture dans laquelle s'enrouler pour s'isoler de toute cette foule, plus que du froid. Cette entrée en matière, qui consiste en une immersion dans une foule inquiète alors qu'on arrive déjà choquée et épuisée, représente un fort défi, certes. Mais elle offre aussi l'avantage de pouvoir tomber sur une personne compatissante qui prêtera sa carte téléphonique pour passer un coup de fil évidemment très urgent (car oui, on peut téléphoner autant qu'on veut des prisons mexicaines, pourvu que l'on dispose de la carte qui est utilisée dans les cabines publiques), qui trouvera un savon, ou aidera à s'orienter dans cette sorte de cour des Miracles. Cette main ou cette oreille amie peut prendre l'importance d'un rocher stable au milieu des sables mouvants : très vite, on peut alors faire la queue pour donner les noms des proches qui seront susceptibles de venir au parloir au bout de quelques jours afin d'apporter leur soutien, des nouvelles, des cartes téléphoniques, de l'argent. Un premier pas vital pour s'organiser dans une situation agitée, complexe et menaçante.

En France

C'est par la fouille intégrale que tout commence avec deux femmes en uniforme qui vous examinent de la tête aux pieds, nue. Puis, pour peu que l'heure du dernier repas (dix-huit heures) soit passée, on se retrouve, escortée, à déambuler dans des couloirs déserts, à passer des grilles et des sas, puis, avec ses draps, sa couverture et son rouleau de papier hygiénique – quelques feuilles et un stylo aussi, heureusement ! – à passer le seuil d'une cellule d'arrivante. Sidérée par tant de froideur aseptisée, on se retrouve seule et l'on découvre un bidet, un lavabo et des WC, un lit métallique, une table et une chaise, une ampoule au plafond et une fenêtre donnant sur une grande cour, un étage plus bas. Les murs sont propres anonymes. On ne sait pas encore que, en dehors de l'œilleton qui cliquettera régulièrement au gré des rondes nocturnes, plus rien ne se passera jusqu'au moment de la distribution de l'eau chaude et du sac pour la poubelle, à sept heures du matin. On ne sait pas non plus que même la promenade sera interdite tant qu'on n'aura pas vu le médecin (le lendemain ou le surlendemain), que plus aucun coup de fil ne sera permis jusqu'à notre sortie, et qu'il faudra sans doute attendre un mois d'ici à la première visite. On ne sait rien.

J'ai eu de la chance. Des filles alertées de mon arrivée se sont rassemblées sous ma fenêtre dès la promenade du matin pour m'appeler, me demander de quoi j'avais besoin, commencer à m'éclairer sur les horaires, les règles implicites du lieu. Mes avocats, auxquels j'avais téléphoné du Mexique, sont venus me voir, très vite. J'avais un peu d'argent sur mon « compte », je pouvais *cantiner* rapidement des timbres pour écrire, un petit poste de radio, quelques produits de première nécessité. Je n'étais plus complètement isolée.

J'ai connu des femmes qui ont passé jusqu'à cinq ans dans ce système d'enfermement propre aux maisons d'arrêt françaises, où aucun mouvement de personnes n'est possible sans qu'une surveillante l'autorise, ouvre la porte de la cellule pour permettre expressément le déplacement vers une activité précise avec, une fois celle-ci terminée, un retour immédiat à l'enfermement dans les neuf mêmes mètres carrés. La solidarité y est habituellement considérée comme suspecte, alors qu'on pourrait au contraire imaginer qu'elle soit encouragée, l'altruisme étant *a priori* une valeur humaniste pouvant s'inscrire dans une démarche de réparation. Mais non : rares sont les gardiennes qui acceptent de faire passer un yaourt et une pomme à une voisine que l'on voudrait aider parce qu'elle ne peut, à cause d'une angine, manger le steak trop dur

qu'on nous a servi au repas. Certes, on peut comprendre qu'elles aient trop de travail pour s'occuper de ces détails, mais on doit hélas constater que les choix de l'administration vont souvent dans le même sens, où le « tout sécuritaire » est privilégié : certaines fouilles prennent beaucoup de temps, et semblent si vaines. Celles, par exemple, qui sont effectuées par palpation avant certains déplacements (à la bibliothèque, la salle de sport, le centre de soins, la promenade) aboutissent à la confiscation ici d'un paquet de biscuits, là d'un magazine : autant d'articles cantinés qu'on ne peut guère considérer comme potentiellement dangereux… Interdiction systématique de sortir des objets des cellules en vue de les partager, sûrement justifiée en haut lieu par la nécessité d'éviter de petits trafics illicites, mais qui se traduisent par la répression de toute spontanéité, par une suspicion incessante et des heurts qui finissent parfois par dégénérer. Comment une telle ambiance pourrait-elle générer un comportement plus généreux, ouvert, envers la collectivité ?

Même le dimanche, moment exceptionnel où l'on a le droit d'exercer un peu de « créativité », d'amener par exemple une serviette pour s'allonger sur l'herbe lors de la promenade, un gâteau élaboré en cellule (non sans avoir demandé par avance et *par écrit* l'autorisation à la directrice) ou quelques journaux, une boisson, tout reste l'objet d'une surveillance serrée. Certaines équipes de gardiennes, récalcitrantes à tout échange, prendront le temps de vérifier, page à page, les magazines que l'on veut apporter, d'exiger que le gâteau soit découpé pour en regarder chaque détail, et imposeront toutes sortes de contraintes, vécues comme vexatoires par les femmes impatientes de retrouver enfin leurs compagnes à l'air libre. Parfois, l'une craque et se voit interdite de promenade, voire menacée de prétoire [5], pour un mouvement d'humeur. Certes, on peut comprendre que, dans le contexte de violence existant (aussi) entre les personnes détenues, les surveillantes soient sur leurs gardes, de peur de ne pouvoir gérer un conflit ou déjouer une stratégie pernicieuse. Mais à force de tout regarder par le prisme de la méfiance et de l'agressivité, ce sont finalement ces attitudes qui sont exacerbées, et tout l'univers carcéral s'en imprègne. Heureusement d'autres équipes de surveillantes tolèrent ces échanges somme toute solidaires et préfèrent prendre plus de temps pour parler avec les détenues les plus isolées, celles qui ne sortent plus, par peur ou par déprime. Certaines

5. Le prétoire est un tribunal interne à la prison. Les peines encourues peuvent être la suspension de certains parloirs, quelques jours (jusqu'à quarante-cinq) de mitard, ou une réduction plus ou moins significative de la liberté conditionnelle, entre autres.

de ces femmes, craintives, recevant par ailleurs peu de visites de leurs proches, se replient sur elles-mêmes, restent en chemise de nuit toute la journée devant la télévision, prennent des médicaments pour dormir juste après le dîner. Elles semblent essayer d'oublier tout besoin de l'autre, comme si elles voulaient s'enterrer prématurément dans une non-vie, s'anesthésier.

Un contrôle extérieur ?

Ces détails répétitifs de la vie quotidienne en maison d'arrêt sont finalement très représentatifs de ce que peut devenir une collectivité vivant en vase clos, sans qu'un témoin extérieur – une sorte de contre-pouvoir – ne puisse en tempérer les excès. En France en effet, à part l'aumônier qui peut accéder à toutes les cellules, personne ne peut visiter les divisions où elles se trouvent, ainsi que les douches, les cours de promenade. Seuls les lieux prévus pour les parloirs, les activités diverses ou les ateliers sont ouverts aux intervenants tels que le corps médical et éducatif, les avocats et les proches, les membres de diverses associations qui se consacrent à l'accompagnement des personnes ou à des activités culturelles. Or, certains prisonniers ne transitent que très rarement dans ces espaces pluriels alors que tous, sans exception, passent une grande part de leur temps entre des murs où seuls les surveillants et leur hiérarchie ont plein accès. Compte tenu des frictions existantes, comment ne pas s'attendre à des excès ? Certes, cela fait quelques années que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et son équipe peuvent, inopinément, pénétrer dans les moindres recoins d'un établissement pénitentiaire, écouter ses occupants témoigner de toutes sortes de carences ou d'irrégularités, sur lesquelles ils s'appuient pour faire leurs recommandations. Cette action est nécessaire (ainsi que le recours possible au médiateur de la République), mais est-elle suffisante, si l'on prend en compte le fait qu'ils doivent aussi visiter les hôpitaux psychiatriques, les lieux de rétention pour étrangers et d'autres espaces de privation de liberté ? Alors que nous comptons actuellement plus de soixante mille personnes incarcérées, soumises à des règles qui s'avèrent parfois arbitraires, souvent différentes d'un établissement à l'autre (voire d'un instant à l'autre), de quels recours disposons-nous pour dénoncer – et éviter – les éventuels abus face auxquels elles se trouvent totalement démunies, ainsi que leurs proches ?

Cette carence d'un système de contrôle extérieur et permanent n'est pas générale. Au Mexique, où j'ai été incarcérée durant deux mois dans

une maison d'arrêt et un autre mois dans un centre de détention, j'ai pu constater que de jeunes femmes provenant d'associations indépendantes de l'administration pénitentiaire étaient présentes en tout lieu et de façon permanente de huit heures à vingt et une heures, autrement dit tant que les grilles des cellules sont ouvertes. À chaque fouille, à chaque transfert ou altercation, au moment de la visite des familles, ces femmes étaient présentes et s'assuraient du respect des droits de chacun. Leur rôle ne se limitait pas à cela : elles étaient à l'écoute des femmes détenues pour les orienter dans leurs besoins immédiats, que ce soit dans le domaine de l'organisation quotidienne ou des visites, de la santé, de l'assistance juridique ou d'autres besoins comme écrire une lettre ou résoudre un conflit mineur. Cet accompagnement, en plus d'offrir le réconfort et l'information si nécessaires dans certains moments de désarroi, représente une instance intermédiaire, un rappel citoyen provenant de la société civile qui, trois cent soixante-cinq jours par an, garantit implicitement le maintien de certaines limites : celles des droits des personnes détenues face à leurs geôliers.

L'intimité, la sexualité

Je ne prétends pas présenter un tableau idyllique de la situation des prisons mexicaines et je n'ignore pas que la violence et la corruption y ont fortement augmenté ces dernières années, au point de devenir alarmantes. Mais il me semble important de relever les initiatives caractéristiques de ce système qui, dans les lieux d'enfermement pour femmes que j'ai connus, confèrent une dimension humaine à l'expérience de la détention et aident à une meilleure réinsertion. Une mesure surprenante pour nous Français est l'infrastructure mise en œuvre dans les centres de détention mexicains pour permettre aux personnes détenues de partager des parloirs prolongés (régulièrement et pour vingt-quatre heures) avec leur conjoint, dans des espaces conçus pour respecter leur intimité et leur sexualité. L'administration pénitentiaire mexicaine n'est pourtant pas riche, mais il ne viendrait à l'esprit de personne de supprimer ces rencontres qui sont pour la cellule familiale le moyen de retrouver, en toute liberté, ce lien unique qui lui permettra de se consolider et de préparer l'avenir.

Or, on peut apprécier l'importance de ces rencontres quand on voit comment les difficultés persistent en France – sauf dans certains cas exceptionnels comme les unités familiales de la centrale de Rennes – pour que les couples se voient au-delà d'un temps de parloir réduit au

minimum, avec l'obligation d'une « décence » surveillée de près, qui tente d'exclure tout geste « déplacé »[6]. Le système pénitentiaire français semble ne pas s'être encore totalement émancipé de l'époque où les religieuses assuraient la surveillance des personnes détenues. En défendant ainsi la chasteté, même parmi les couples mariés, il confond privation de liberté avec privation de sexualité au risque de détruire le seul lien stable (quoique fragile) qui peut encore persister parmi le peu de relations que l'individu incarcéré tente de préserver. Pourtant, n'est-ce pas évident que la réinsertion sera d'autant plus facilement envisageable que le couple aura connu les conditions nécessaires à son maintien, au fil des mois et des années, avec toutes les dimensions qui lui sont propres ?

La santé

Le temps de privation de liberté implique souvent un tel immobilisme, une telle limitation des échanges, tant à l'intérieur qu'avec l'extérieur de la prison, et une telle absence des conditions permettant de développer dignement un projet d'avenir, que la santé des prisonniers ne peut qu'en souffrir. Les déséquilibres somatiques et psychiques s'accentuent au fil du temps et le corps médical doit se sentir bien impuissant devant l'ampleur des demandes. En effet, comment décider qui convoquer le matin, entre les multiples appels à l'aide gribouillés sur un bout de papier déposé dans une boîte aux lettres prévue à cet effet dans chaque division, alors que ces messages sont souvent rédigés par des personnes insuffisamment familiarisées avec l'écriture pour décrire leurs symptômes avec précision ? Si nos services hospitaliers « à l'extérieur » sont souvent saturés, on peut facilement imaginer l'insuffisance de l'attention médicale en milieu carcéral et les difficultés de soins – sécurité oblige – quand, les affections s'aggravant, une plus ample intervention est requise[7]. Je n'oublierai jamais le temps dont une amie, qui s'était pourtant très bien remise d'une intervention gynécologique importante en milieu hospitalier, a eu besoin pour se remettre du traitement que les policiers lui avaient infligé à la fin de ces soins. Menottée au montant du lit pendant les trois jours de son opération, elle avait dû immédiatement remettre sa main dans le dos pour être menottée de

6. Voir Duszka Maksymowicz, *Femme de parloir*, L'Esprit frappeur, 2000.

7. Je fais volontairement l'impasse sur la question des personnes perturbées, dès avant leur incarcération, par des affections psychiatriques lourdes, tant cette problématique est complexe et cruciale. Voir Christiane de Beaurepaire, *Non-lieu. Un psychiatre en prison*, Fayard, 2009.

nouveau, en vue du transfert. Six mois plus tard, malgré des séances régulières de kinésithérapie, elle ne pouvait toujours pas bouger son bras sans grimacer de douleur…

Quelle réinsertion ?

Que veut dire œuvrer en faveur de la réinsertion sinon mettre l'individu au défi, alors qu'il est coupé de tous ses repères habituels, de construire un projet qui lui soit suffisamment cher pour qu'il puisse braver les multiples obstacles qui l'attendent à sa sortie, sans risquer de retomber dans ses travers ? Ne faudrait-il pas employer le temps de la détention pour revisiter et bousculer les représentations de la vie sociale, professionnelle, voire personnelle de chacun, afin de lui permettre d'activer des ressources souvent ignorées de lui-même ou oubliées faute de reconnaissance et / ou d'opportunités[8] ? S'il s'agit, enfin, d'encourager l'individu à (re)trouver sa place dans la société en prenant conscience des droits et des devoirs qu'implique l'interdépendance propre à la vie collective, comment l'y inciter, sinon en s'appuyant sur une structure qui réfléchit et fait réfléchir, par la pratique, sur cette coresponsabilité ? Un travail de réflexion passant par des engagements concrets est d'autant plus nécessaire que, dans le quotidien carcéral, c'est le plus souvent la loi du plus fort, et elle seule, qui l'emporte – entre les individus détenus, certes, mais aussi entre ceux-ci et l'institution. Ne devrait-on pas en faire plus pour enrayer cette spirale ?

Mon intention n'est pas de blâmer qui que ce soit. Il m'a été donné de voir maintes fois que bien des personnes employées par l'administration pénitentiaire ou membres d'institutions, d'associations travaillant en milieu carcéral, étaient animées par l'intention d'humaniser le temps de la détention et cherchaient à encourager les démarches les plus respectueuses et constructives en faveur de la réhabilitation des personnes détenues. Mais à moyen terme elles semblaient buter sur une inertie tellement pesante – inhérente au système carcéral – que l'effet de leurs efforts se faisait trop peu sentir.

La parole est à l'accusé

Pour la personne détenue, l'écart entre les possibilités inscrites en théorie et la réalité est particulièrement vertigineux dans la plupart des étapes à

8. Voir Nicolas Frize, *Le Sens de la peine*, Lignes-Léo Scheer, 2004.

franchir de l'heure de son arrestation à celle de sa libération (et même après…). En effet *tout est là*, théoriquement, pour que, par exemple, elle prenne sans détour la parole lors de son procès ou qu'elle se prépare intégralement pour réussir sa réinsertion. Le problème, c'est que l'accès à ces opportunités se révèle si complexe et exigeant qu'il faudrait être à la fois maître en philosophie et diplômé de Sciences Po pour y parvenir ! Je plaisante à peine. Il y a une grande hypocrisie à fermer les yeux face à l'inégalité des chances et au manque de volonté politique d'adapter l'application de la justice à la réalité sociale particulièrement défavorisée des prisons. C'est là un frein puissant à la résolution des graves problématiques liées à la détention et à la réinsertion.

En tant qu'association, La parole est à l'accusé veut agir, modestement mais pratiquement, sur l'une des contradictions qui entraînent la négation de la personne détenue en tant que *sujet* tout en lui attribuant l'entière culpabilité de son échec. Les instances de juridiction pénale prévoient en effet l'obligation pour la personne poursuivie de s'exprimer verbalement à plusieurs reprises, sans vérifier cependant si les moyens dont elle dispose lui permettront d'honorer décemment ce devoir de parole. Le projet de Lapac propose donc, concrètement, un suivi personnalisé (durant trois à six mois, une heure par semaine) des personnes détenues qui le souhaitent. Il s'agit de leur permettre d'acquérir une certaine confiance dans le fait qu'elles peuvent se faire comprendre par quiconque, et que *le jeu en vaut la chandelle*. En effet, l'aisance verbale pour faire face à des enjeux cruciaux, alors que l'on n'est pas à son avantage, ne s'improvise pas. Le fait d'être persuadé que l'on peut se faire comprendre par quelqu'un qui n'appartient pas à son propre clan non plus. Or, comment se prêter à un travail d'équipe avec son défenseur, se frayer un chemin durant l'incarcération et retomber sur ses pieds, dans une nouvelle vie après la prison, si ce n'est sur la base d'échanges clairs et justes ?

Il s'agit donc, pour Lapac, de permettre à la personne détenue de faire le point sur sa situation, dans un espace de confidentialité, en se donnant les moyens de répondre à des questions telles que : « Quel est votre parcours, votre personnalité ? », « Comment vous positionnez-vous par rapport aux faits incriminés ? », « Que voulez-vous faire, dorénavant, de votre vie, et comment ? ». Notre objet est de faire croître en elle la nécessité de développer sa propre expression et sa capacité d'écoute, pour devenir acteur face à ses interlocuteurs. Nous croyons en effet que pouvoir comparaître dignement au moment crucial du jugement est un premier pas nécessaire si l'on considère que la citoyenneté ne doit pas s'arrêter aux portes des prisons.

Il y a urgence

À l'encontre des campagnes à thème sécuritaire qui cherchent à renforcer un traitement répressif des exclus et des hors-la-loi[9], il est important de réaffirmer en pratique des valeurs essentielles, telles que l'*égalité* et la *fraternité* surtout si, pour de multiples raisons, il est nécessaire d'imposer la fermeté d'un cadre et de museler la *liberté*.

La société civile a, plus que jamais, le devoir de rappeler les limites qu'exige la collectivité contre tous les abus, que ceux-ci soient du côté de ceux qui enfreignent les lois en vigueur, ou de ceux qui les dictent et les appliquent. Est-ce pour amenuiser le pouvoir et la légitimité de cette vigilance que ceux qui s'autorisent à manipuler l'information tentent de créer une confusion profonde entre peur et éthique, vengeance et justice, punition et réinsertion ? En limitant le champ d'action des institutions à coups de réductions budgétaires, en les acculant à des situations d'urgence et de surnombre, et en réduisant les opportunités de reconstruction pour les plus nécessiteux, les représentants actuels du pouvoir politique arrivent à faire paraître comme évidente l'hypothèse selon laquelle la délinquance et la criminalité étant des maux incurables, qui a pris le mauvais chemin ne s'en remettra pas. Alors, logiquement, la seule riposte possible est d'écarter ces personnes le plus longtemps possible de la vie de la cité…

Or, la violence de cette exclusion ne pouvant qu'engendrer plus de violence et de souffrance, l'application abusive et unilatérale de cette politique fondée sur la peur et le bannissement risque fortement de provoquer un effet boomerang. Il est donc indispensable de réfléchir et d'agir en faveur d'un univers carcéral plus cohérent pour que la « case prison », si elle apparaît comme inéluctable, constitue une plate-forme réelle pour la réinsertion de ses occupants. Si l'on veut qu'ils découvrent, en sortant, des passerelles vers une vie sociale plus juste pour éviter la récidive, il faut déjà qu'elle offre ces mêmes possibilités en son sein. Autrement dit, pour que la notion de réinsertion ait un sens, il faut qu'elle commence dès le premier instant de l'incarcération, et qu'elle soit chaque jour l'occasion d'un questionnement ouvert. Il ne fait pas de doute qu'une éthique respectueuse des droits de l'autre ne peut acquérir force et constance que si elle est vécue de l'intérieur. Espérons que les initiatives qui agissent dans ce sens continueront à se multiplier : c'est cela qui est urgent !

9. Voir Denis Salas, *La Volonté de punir*, Hachette, 2005.

RÉSUMÉ

À partir de son expérience personnelle de détention en France et au Mexique (2004/2005), Hélène Castel retient les aspects du mode d'application de la justice qui lui semblent profondément contradictoires avec la notion même de réinsertion. Dans les prisons françaises, elle constate l'insuffisance de contrôle extérieur, la réduction extrême des échanges tant entre les personnes détenues qu'avec l'extérieur, le bannissement de la sexualité et de la solidarité, l'absence de projets collectifs en lien avec la société civile. La mise en œuvre de propositions alternatives de fond – ainsi que pratiques – qui pallient ces carences devient chaque jour plus urgente et nécessaire.

François Moreau

LA SANTÉ DANS LES PRISONS FRANÇAISES

On ne saurait aborder le système d'accès aux soins des détenus sans en évoquer l'historique : trois périodes principales se distinguent au cours des deux cents dernières années, pour aboutir à l'organisation actuelle.

De l'Ancien Régime à la fin du XX^e siècle

Sous l'Ancien Régime, outre la privation de liberté, l'enfermement se caractérisait par la cruauté et l'insalubrité des conditions de détention ; la souffrance physique était un élément essentiel de la peine, et il n'était pas question de soins organisés aux détenus. Les lieux ordinaires d'enfermement étaient alors les couvents, les hôpitaux, les cachots et les dépôts de mendicité.

En 1780, Necker crée l'Inspection générale des hôpitaux, compétente pour intervenir dans les prisons. Mais très vite elle se verra retirer ce secteur d'intervention et ce jusqu'au décret du 26 janvier 1983.

Les réformes engendrées par la Révolution de 1789 vont amorcer une première et discrète évolution dans les conditions de détention ; ainsi le code pénal de 1830 supprime les peines infamantes telles que l'amende honorable ou la marque au fer rouge. Cependant, le boulet, le bagne, les travaux forcés, qui constituent bien des peines physiques, sont maintenus, et la notion de soins aux détenus n'apparaît toujours pas.

Bien que dès le début du XX^e siècle Clemenceau ait énoncé que la prison devait être « une maison de guérison » dans tous les sens du terme, il faut attendre la commission des réformes pénitentiaires instituée par arrêt du 9 décembre 1944 pour que s'institutionnalise la notion de soins aux détenus. Cet arrêt précise que « dans tout établissement pénitentiaire

doit fonctionner un service médical et médico-psychologique » ; dans le même temps est mise en place une « Inspection médicale des prisons ». Le service médical, dénommé « infirmerie », est organisé ; il est géré par l'administration pénitentiaire. En 1945, la réforme Amor [1] fixe le principe selon lequel « la peine privative de liberté a pour but essentiel l'amendement et le reclassement social du condamné ». Les différents principes de cette réforme visent entre autres à humaniser le régime pénitentiaire. Certains critères tels que l'âge ou l'état de santé sont pris en compte dans le classement des établissements, et notamment des établissements pour peine.

Ainsi aura-t-il fallu plus de deux siècles d'évolution chaotique pour que l'utilité sociale de l'incarcération soit affirmée, que le soin aux détenus soit reconnu comme un droit et que l'institution s'emploie à mettre le détenu en condition de reprendre une vie normale à sa libération par une action de rééducation systématiquement poursuivie durant sa détention, tout en s'efforçant de lui donner des habitudes de travail et d'hygiène. Ces principes seront consolidés par le code de procédure pénale élaboré en 1958, dont de nombreuses dispositions intéressent l'hygiène et le service sanitaire.

En décembre 1972, une loi [2] engage quant à elle un mouvement de réforme tendant à promouvoir la dispensation des soins somatiques et psychologiques en prison. C'est donc à partir de cette date que la question de la santé, définie par l'OMS en 1947 comme l'« état complet de bien-être physique, mental et social qui ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité » est posée en milieu carcéral.

En 1983, le contrôle sanitaire des établissements pénitentiaires est, à nouveau, confié à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). En 1986, 26 services de psychiatrie, les services médico-psychologiques régionaux (SMPR), sont créés en milieu pénitentiaire par des établissements hospitaliers, dans le cadre de la sectorisation psychiatrique.

Les réformes des années 1990

Dans les années 1990, l'infection par le virus du SIDA fait vaciller le fragile équilibre du système de soins en milieu pénitentiaire. En 1993, le Haut Comité de la santé publique formule dans un rapport des propositions de réforme du système de santé en milieu carcéral. La situation décrite

1. Nom du directeur de l'administration pénitentiaire nommé le 30 septembre 1944.
2. Loi 72-1226 du 29 décembre 1972.

est alarmante : 10 % des détenus sont porteurs du virus du SIDA, 15 % sont toxicomanes (40 % dans certaines prisons), 30 % ont une dépendance à l'alcool, 80 % fument plus d'un paquet de cigarettes par jour, 1 sur 5 souffrent de troubles psychologiques, 80 % ont besoin de soins dentaires…

Par ailleurs, au cours des vingt dernières années, alors que la population française augmentait de 10 %, le nombre des détenus augmentait de 100 %. En 1996, on approchait la barre symbolique des 60 000 détenus, soit un taux d'un détenu pour mille habitants ! Pour la même année, on enregistrait 79 938 entrées et 80 956 sorties de prison.

Philippe Douste-Blazy, ministre de la Santé, déclarait en mars 1994 : « Nous sommes en présence d'un véritable état d'urgence sanitaire, puisqu'il est impensable de laisser la situation se dégrader davantage pour ces hommes et que, d'autre part, il existe un risque certain de propagation des maladies transmissibles graves dans la population… »

Le dispositif de soins en prison va être profondément rénové par la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, complétée par le décret du 27 octobre 1994 et la circulaire interministérielle du 8 décembre 1994.

Ces textes intègrent la population pénale dans le système de santé général selon deux axes principaux : tout d'abord, lui permettre l'accès à des soins comparables à ceux dispensés en milieu libre avec une prise en charge globale, somatique et psychologique, curative et préventive, par l'intermédiaire du service public hospitalier ; ensuite, accorder aux détenus une couverture sociale. L'État acquitte alors les cotisations sociales correspondantes, par le biais d'une dotation budgétaire du ministère de la Justice versée aux caisses d'assurance-maladie. Il finance également le ticket modérateur pour les soins et le forfait hospitalier lors d'hospitalisations. Entrée en vigueur cinq ans avant la couverture maladie universelle, cette réforme était particulièrement innovante.

La mise en œuvre de ces textes est passée par un renforcement notable des moyens : côté santé, l'ouverture d'une enveloppe de 493 millions de francs (de 1994 à 1998) a permis globalement de doubler les temps infirmiers et les temps de médecins internistes, de créer des secrétariats médicaux, de dégager des vacations de spécialistes, de mettre en place des équipements médico-techniques. De plus, une enveloppe de 60 milliards de francs supplémentaires a été consacrée à la prise en charge médico-psychologique des détenus. Côté administration pénitentiaire, un crédit de 51 milliards de francs a été affecté à la rénovation des locaux de soins dans les établissements pénitentiaires.

L'organisation actuelle du système de soins en prison

Le dispositif repose sur la création d'unités de consultation et soins ambulatoires (UCSA) dans chaque établissement pénitentiaire et sur les 26 SMPR créés en 1986. Chaque UCSA et SMPR est rattaché à un établissement public de santé de proximité lié par convention à l'établissement pénitentiaire. En termes de fonctionnement, le financement des UCSA et des SMPR est assuré par l'assurance-maladie dans le cadre d'un budget dit de mission d'intérêt général (MIG).

Pour les soins somatiques, la compétence des UCSA se limitant aux soins ambulatoires, le recours au plateau technique hospitalier est nécessaire, qu'il s'agisse de consultations, d'examens spécialisés ou d'hospitalisations. Les transferts vers l'hôpital nécessitent des moyens d'escorte pénitentiaire, voire de forces de police ou de gendarmerie selon la « dangerosité » estimée de la personne détenue. De même, toute hospitalisation nécessite la présence de forces de l'ordre. Ces dispositifs sont particulièrement coûteux en temps et en personnels, nécessitant la coordination parfois complexe de multiples partenaires et institutions. Par ailleurs, ces dispositifs de garde et de sécurité ne sont pas sans impact sur l'organisation des services hospitaliers et souvent sur les craintes des personnels et usagers de l'hôpital.

Pour limiter ces difficultés, ont été mises en place, depuis février 2004, 7 unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) destinées à recevoir les patients détenus pour des hospitalisations programmées. Les hospitalisations d'urgence s'effectuent cependant toujours dans l'hôpital de proximité. Pour les soins en santé mentale, les patients sont pris en charge par le SMPR lorsqu'il existe, avec dans quelques-uns d'entre eux une possibilité d'hospitalisation de jour. Dans les autres établissements la prise en charge est effectuée par le dispositif de secteur au sein de l'UCSA. À l'instar des UHSI, 17 unités spécialement aménagées (UHSA) seront mises en place à partir de 2010 pour accueillir en hospitalisation psychiatrique, notamment selon les dispositions de l'hospitalisation d'office, les patients détenus.

L'accès aux soins dans les prisons françaises en 2010

Au 1er avril 2010, on comptait 61 706 personnes détenues. L'accès aux soins est un droit imprescriptible et fondamental de tout individu, inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans la loi

française, ainsi que dans les recommandations du Conseil de l'Europe dès 1987 ; recommandations qui ont été réaffirmées par le Conseil des ministres de ce même Conseil de l'Europe en 1998. Rappelons que la peine privative de liberté se définit comme une privation du droit « d'aller et venir », mais en aucun cas comme une privation du droit à la santé.

Cela posé, sa mise en œuvre se heurte à de multiples difficultés, dues le plus souvent aux règles et modalités d'organisation des systèmes tant pénitentiaires qu'hospitaliers, mais aussi aux préjugés des acteurs institutionnels, qui s'enracinent dans des assises culturelles fondamentalement différentes.

Avant que d'évoquer les difficultés de l'accès aux soins des personnes détenues, il faut faire le constat suivant : seize ans après la promulgation de la loi qui réorganisait la prise en charge sanitaire des détenus, la réforme est effective, la médecine des prisons est passée d'une médecine humanitaire à une médecine hospitalière. L'amélioration de la prise en charge et des soins aux personnes détenues est objective et mesurable.

Il reste cependant beaucoup à faire pour réaliser l'ambition de la loi de 1994 : permettre au patient-détenu d'accéder à une qualité et une continuité des soins équivalentes à celles dont dispose l'ensemble de la population.

Lister de façon anecdotique les dysfonctionnements serait stérile, il est préférable de tenter d'en repérer les racines et d'en proposer des voies d'évolution.

Les paradoxes du soin en milieu carcéral

L'exercice du soin en milieu pénitentiaire est fondé sur la définition de la santé donnée par l'OMS en 1946 et déjà énoncée plus haut : « état complet de bien-être physique, mental et social qui ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ». À elle seule cette définition résume les paradoxes du soin et de l'exercice de la médecine en milieu pénitentiaire, condamnés à concilier des contraires philosophiques, éthiques, biologiques et législatifs… Comment peut-on espérer un bien-être mental lorsque l'on est privé de liberté, coupé de ses liens familiaux, sans perspective d'avenir et de plus, pour beaucoup, incarcéré pour des délits liés à des pathologies mentales ou comportementales ? Comment concilier libre choix du patient, confidentialité, respect de la dignité sous toutes ses formes – qui parmi bien d'autres sont les principes fondateurs de l'exercice médical – avec les impératifs de fonctionnement carcéral, et plus particulièrement ceux de sécurité ? Plus simplement, comment concilier deux concepts apparemment opposés : soigner et punir ?

Au quotidien les différentes institutions partenaires génèrent toutes des obstacles.

Concernant la justice, il convient de prendre en compte ses différentes composantes : les magistrats qui prononcent l'incarcération et l'administration pénitentiaire qui a en charge les personnes détenues.

Les magistrats, faute d'alternative ou de connaissance des capacités réelles du soin en prison, sont de plus en plus souvent amenés à incarcérer des personnes présentant une maladie mentale ou des troubles addictifs.

Une fois l'incarcération prononcée, le fonctionnement parfois mécanique de la justice fait que le judiciaire prime souvent sur le médical, notamment lorsque se télescopent les besoins de l'instruction ou du procès et ceux de la réalisation des soins.

L'administration pénitentiaire est contrainte par des locaux trop anciens

(insalubres, inadaptés aux handicaps ou au grand âge), elle subit en outre l'inadéquation endémique entre les missions confiées et le nombre des personnels ainsi que leur qualité (j'entends par là formation et adaptation aux missions confiées), inadéquation conséquence notamment du surnombre et du profil des personnes détenues (et je pense ici tout particulièrement aux pathologies mentales) ; de ce fait, elle voit le plus souvent son action réduite à des mesures de sécurité. Il en découle une limitation de l'accès aux soins : difficultés d'accès aux UCSA et SMPR, difficultés d'extraction pour consultations spécialisées ou hospitalisations.

Le déficit d'explication de la réforme de 1994 aux personnels pénitentiaires, un manque récurrent de dialogue entre partenaires hospitaliers et pénitentiaires freinent l'accès aux soins, et notamment aux soins modernes (gestion des traitements, confidentialité, hygiène, gestion des urgences…). Les soignants sont souvent perçus comme des difficultés supplémentaires dans le travail quotidien, ils dérangent l'ordre séculaire institué. L'incompréhension entre les partenaires se cristallise souvent sur l'application de règles de sécurité, compréhensibles par les uns, responsables de la sécurité, et inadmissibles pour les autres au regard de leur éthique et des règles de déontologie qui s'imposent à eux.

Concernant la santé et le système hospitalier, force est de constater que les moyens médicaux et sanitaires restent notoirement insuffisants malgré les efforts de ces dernières années. Cela est régulièrement dénoncé par le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

À ce jour le besoin est très largement supérieur à celui que l'on pouvait estimer en 1994 ; la population incarcérée a subi un accroissement quasi linéaire (60 089 personnes écrouées dont 96,6 % d'hommes, 3,4 % de

femmes et 1,1 % de mineurs) et les peines sont plus longues. À l'instar de la population générale, mais aussi à cause des motifs d'incarcération (plus d'affaires criminelles en lien avec la pédophilie), la population pénale a vieilli (en 1994, 40 % des détenus avaient plus de 30 ans ; en janvier 2009, 54 % ont plus de 30 ans et 28 % plus de 40 ans [3]), le nombre et la gravité des pathologies sont en forte augmentation.

Dans bon nombre d'établissements, la communauté hospitalière ne se reconnaît pas dans les missions confiées aux UCSA : elle juge leur intégration insuffisante dans le tissu hospitalier, les contraintes pénitentiaires sont dérangeantes pour les habitudes et le fonctionnement ordinaire de l'hôpital (consultations, hospitalisations, urgences), le détenu et son environnement policier ou pénitentiaire font peur.

Au sous-dimensionnement du nombre de postes de personnels soignants et particulièrement de médecins, s'ajoute la difficulté à trouver des candidats en raison des conditions difficiles d'exercice et de l'absence d'attractivité des statuts proposés ; d'où un nombre non négligeable de postes vacants.

La continuité des soins est défaillante : dans près de 75 % des établissements pénitentiaires, la permanence des soins n'est pas assurée conformément aux droits des patients et se traduit par des extractions médicales quasi systématiques vers les urgences hospitalières. Ce recours, outre qu'il génère des dépenses non négligeables, est cause de retards thérapeutiques et contribue à aggraver les difficultés des services d'urgence. Si la garde médicale sur place est en règle générale injustifiée, l'accès aux soins hors des heures de fonctionnement de l'UCSA devrait être assuré par un dispositif évitant l'extraction systématique du patient détenu vers l'hôpital et reposant sur le déplacement d'un médecin, hospitalier ou libéral, au sein de l'établissement.

Le système de santé fait peser sur le soin des pratiques encore sans homogénéité, en ce qui concerne la prise en charge des addictions, gênée par ailleurs par des freins psychologiques ou philosophiques. La substitution reste encore inégale, voire insuffisante dans bon nombre d'établissements.

L'accès au plateau technique hospitalier pour consultations spécialisées ou hospitalisations est contingenté par les moyens pénitentiaires (véhicules, personnels d'escorte) ou ceux des forces de l'ordre qui doivent accompagner certains détenus ou assurer les gardes à l'hôpital. Les UHSI mises en place depuis 2004 ne règlent que partiellement le problème et tout particulièrement pour les urgences.

La prévention et l'éducation à la santé, qui devraient être des actions

3. Chiffres fournis pour l'année 2009 par la Direction de l'administration pénitentiaire.

prioritaires pour une population globalement défavorisée à l'extérieur en matière de santé et pour qui la prison est parfois la première occasion de rencontre avec le système de santé, restent contraintes par le manque de moyens humains (ces actions sont très chronophages) et parfois de moyens financiers, étant donné le coût des tests de dépistage ou de certains traitements. Des actions remarquables, souvent innovantes, sont cependant réalisées, même si elles restent dispersées et leur nombre largement insuffisant. L'action des associations trouve une place d'importance aux côtés et en relais des hospitaliers. Ces actions se déclinent tant dans les domaines de l'éducation et de l'information que dans la dimension culturelle et l'accompagnement psychologique, composantes essentielles et nécessaires à l'équilibre d'une « bonne santé ».

76 ***Les populations à risque***

Les difficultés d'accès aux soins touchent particulièrement les handicapés, les femmes enceintes et jeunes mères, sans oublier les personnes âgées, isolées le plus souvent de l'extérieur car coupées d'une famille ou d'amis qui, étant eux-mêmes âgés, ne peuvent se déplacer ; ils se retrouvent aussi isolés à l'intérieur par une population carcérale plus jeune et turbulente ; ils n'ont plus droit au travail, souvent facteur d'équilibre psychologique. Le constat qu'on vieillit deux fois plus vite en prison vaut pour eux plus que pour tous les autres.

Il convient aussi d'évoquer les patients-détenus présentant des troubles de santé mentale : on estime leur nombre à 30 % de la population pénale. Sujets à des troubles du comportement compromettant l'ordre, ils font alors l'objet de mesures disciplinaires ou punitives qui renforcent ces troubles et les enferment un peu plus dans la pathologie. Quel peut être pour eux le sens de la peine ? Quel système de soins alternatif à la prison est-on en capacité de leur proposer ?

Enfin, thème d'actualité, complexe et douloureux : celui des suicides en prison et de leur prévention. Cela suppose un travail commun, déjà amorcé depuis plusieurs années entre personnels pénitentiaires et soignants, mais dont les résultats restent peu visibles.

Santé et violence en milieu carcéral

Si l'on accepte la définition de la violence comme « force dont on use contre le droit, la loi [4] », il est certainement iconoclaste d'évoquer la

4. Larousse, 1967.

violence au sein d'une institution, la prison, dont l'objet premier est le rappel au droit et à la loi.

En juin 2000, Robert Badinter déclarait devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises : « La prison est un lieu de peine ; ce n'est pas qu'un lieu de privation de liberté. C'est un lieu de tension, de violence et d'affrontement où la loi du plus fort est menaçante à tout moment. »

Les formes et les causes de la violence

Autant la réalité de la violence en milieu carcéral est une évidence pour ceux qui ont vécu la prison (détenus, institutionnels), autant il est difficile de la qualifier et encore plus de la quantifier. Elle est protéiforme et diffuse ; protéiforme car physique, mentale, psychologique, diffuse car inévitable, historique et multidirectionnelle, touchant tous ceux qui évoluent à quel que titre que ce soit en prison : détenus mais aussi personnels pénitentiaires, soignants hospitaliers, enseignants, ministres des cultes… Plus subtile et perverse encore, la violence du milieu carcéral peut, pour l'individu incarcéré, s'exercer au-delà des murs de la prison, à l'encontre des proches. Il faut à ce stade remarquer aussi que les prévenus, c'est-à-dire ceux qui au regard du droit sont présumés innocents, sont les détenus les plus maltraités.

Le rituel de l'incarcération dont l'institution et le droit, tant français qu'européens, s'accordent à reconnaître « qu'il porte atteinte à l'intimité des détenu(e) s [et] doit s'exercer dans des conditions qui préservent le respect de la dignité de la personne humaine », est nécessairement dégradant et humiliant, quelle que soit la manière dont il est accompli par les personnels pénitentiaires, et ce tout particulièrement lors de la fouille au corps.

Après l'épreuve des règles légales vient ensuite très rapidement la confrontation aux usages de la détention fixés par les détenus eux-mêmes, échappant à tout droit institutionnel et faisant de nos prisons un espace caricatural du non-droit. C'est ici que s'exprime la violence pure sous toutes ses formes : racket, agression physique, viol, esclavage, exclusion, etc. Ces violences sont connues, identifiées, répertoriées, dénoncées dans de nombreux rapports, dont les premières enquêtes parlementaires qui datent de 1870. Elles constituent souvent la carte d'identité des détenus entre eux. Dans un monde carcéral où le rapport social est binaire, de dominant à dominé, la violence, son niveau et son expression codifient le positionnement de l'individu dans le groupe et la hiérarchie des détenus. Le motif de l'incarcération, la gravité de ce motif, les passages au quartier disciplinaire, le nombre d'incarcérations antérieures sont

autant d'éléments, de « gratifications » dans la position hiérarchique qu'occupera le détenu dans le groupe et dans l'autorité dont il disposera par rapport aux autres détenus, parfois même dans ses rapports aux personnels pénitentiaires. Montrer sa violence, directement ou par la provocation, c'est se faire respecter. Cela est tout particulièrement vrai chez les jeunes détenus, dont le système de valeurs est notamment fondé sur la notion de respect. Pour ces jeunes, dont les plus jeunes et souvent les plus durs n'ont que 13 ou 14 ans, le caïdat, le racket, la délinquance « ordinaire » qu'ils perpétuent en prison procèdent des mêmes modes et des mêmes origines sociologiques que celles ayant cours dans la cité. Les causes ou prétextes en sont nombreux, ne mettant pas forcément en cause les individus (personnels pénitentiaires), mais le système lui-même dans ses règles et ses contradictions.

Les premières causes de cette violence sont la promiscuité induite par la surpopulation carcérale (cela étant vrai essentiellement en maison d'arrêt), l'insuffisance d'effectifs en personnels, tant de surveillance que d'accompagnement, l'insuffisance de services d'insertion et de probation, de services médicaux, somatiques et psychiatriques, ainsi que l'inadaptation et la vétusté des locaux. À cela s'ajoute la formation le plus souvent inadaptée des personnels à l'encadrement des détenus et à la prise en charge de situations difficiles, tels les troubles du comportement et les pathologies psychiatriques notamment : 40 % des entrants en maison d'arrêt présentent des troubles psychiatriques et 10 % ont une pathologie majeure. Dans ce contexte, l'application stricte des règles et règlements est illusoire, voire souvent délétère. Tout n'est qu'équilibre instable en prison ; les personnels pénitentiaires (chacun en ce qui les concerne, du surveillant d'étage au chef d'établissement), mais aussi les intervenants extérieurs, notamment hospitaliers, sont quotidiennement contraints de composer avec la règle et parfois avec la loi pour maintenir un semblant de sérénité et éviter l'explosion de la détention. Depuis quelques années, les personnels pénitentiaires ont coutume, là où ils parlaient jadis d'appliquer le règlement, de dire qu'ils « gèrent » leur étage ou la détention. C'est une manière d'exprimer la composition permanente à laquelle ils doivent se livrer pour accorder autant que faire se peut la sécurité de l'établissement, le règlement et le risque permanent de conflits ou de violences, individuelles ou collectives, qui ne demandent qu'à éclater sous des prétextes souvent anodins : demandes de douche, de cigarettes, de changement de cellule, de courrier non reçu…

Les pathologies en milieu carcéral

Si l'on aborde la violence en milieu carcéral sous l'angle de la santé, deux aspects se dégagent immédiatement : l'un, le plus direct, le plus cru est celui de la violence physique qui conduit au service médical ; l'autre, le plus présent, est souvent de l'ordre du non-dit, de la demande déguisée, parfois par l'intermédiaire du corps transformé en outil de communication.

Le recours au service médical après violence physique, bien que fréquent et régulier, ne permet pas de quantifier réellement cette violence. Le service médical intervient ici le plus souvent à la demande d'un tiers (personnel pénitentiaire, codétenus…), plus rarement à la demande de la victime elle-même. La loi du silence qui règne sur la détention, la peur des représailles si l'on « dénonce », des complications si l'on porte plainte expliquent ce phénomène.

Le second aspect de la violence en milieu carcéral a pour cause le fonctionnement carcéral et judiciaire précédemment évoqué et pour expression des demandes de forme somatique ou des automutilations. S'exprimant sur la violence en prison, à l'occasion d'une enquête parlementaire, un directeur des services pénitentiaires estimait que « ce n'est pas la privation de liberté qui s'avère intrinsèquement criminogène. Ce sont les conditions de mise en œuvre de la sanction pénale et de la privation de liberté qui rendent la détention criminogène. Dès lors, l'on retombe sur le même problème, celui du surencombrement[5] ». Lieu de folie, de violence et de misère concentrées, la prison exclut et enferme non seulement le corps, mais aussi et surtout l'esprit, conduisant au désespoir. C'est le lieu par excellence du non-droit et de l'arbitraire. Les exemples y sont multiples et largement répertoriés dans les rapports officiels nombreux et successifs, qu'ils soient administratifs, parlementaires ou associatifs. Cette situation de non-droit ignore la définition même de la santé par l'OMS et s'oppose à l'objectif affiché de la loi du 18 janvier 1994 disposant que la prise en charge sanitaire des détenus doit être « globale », préventive et curative, somatique et psychique, et que l'offre de soins aux personnes détenues doit être en qualité et en quantité égale à celle des personnes libres.

Quatorze ans après la mise en place de cette loi, votée unanimement par les parlementaires de droite comme de gauche et qui faisait suite à un

5. Jean-Louis Daumas, directeur du centre de détention de Caen.

rapport remarquable et décapant du Haut Comité de santé publique [6], nous sommes encore loin du respect du droit aux soins tel qu'énoncé dans la loi, même si d'incontestables progrès ont certes été réalisés dans la prise en charge sanitaire des personnes détenues. L'état des lieux, les difficultés, les voies d'amélioration sont pour l'essentiel décrits dans le rapport établi par la mission IGAS-IGSJ de juin 2001. De nouvelles réflexions ont été conduites avant la promulgation de la dernière loi pénitentiaire de 2009 qui reste en deçà des attentes des professionnels du milieu carcéral en termes de résolution des problématiques ci-dessus énoncées.

Perspectives

Le chantier concernant la violence en prison (et plus spécifiquement ses conséquences en matière de santé) étant immense, il serait sûrement nécessaire de procéder par programmes ciblés, définis dans le temps et aux objectifs réellement évalués. En ce sens, quelques thèmes qui nous paraissent pertinents, c'est-à-dire à la fois accessibles et urgents, peuvent être énoncés : la sexualité en prison, la toxicomanie, le handicap, la violence à l'encontre des personnels et le suicide.

La sexualité

La sexualité, besoin naturel, se trouve arbitrairement confisquée dans les prisons françaises. Cette sexualité nécessaire, au masculin comme au féminin, inavouable au nom de tabous institutionnels vieux et infondés, non reconnue, stigmatisée, interdite est en prison l'un des principaux moteurs de violences, le terme s'entendant dans toutes ses acceptions. Des exemples pourtant significatifs et positifs de sa prise en compte dans des pays voisins sont pourtant instructifs.

La toxicomanie

La toxicomanie, fléau de plus en plus rejeté vers la prison par la société, concerne 20 à 30 % de la population carcérale. On estime que près d'un quart de la population toxicomane française passe par la prison chaque année [7]. Au demeurant, les motifs d'incarcération de cette population devraient être analysés de plus près. Un glissement pervers semble

6. Gilbert Chodorge, Guy-Pierre Cabanel, *Santé en milieu carcéral*, rapport commandé par le Haut Comité de santé publique, 1993.

7. Jean-Jacques Hyest, Guy-Pierre Cabanel, *Prisons : une humiliation pour la République*, Sénat, rapport n° 449, exposé du Dr Roland Broca, 26 avril 2000.

s'effectuer au fil des années, et notamment depuis 1995, qui tend à faire de la prison un lieu thérapeutique et pousse à faire prescrire la peine pour prescrire le soin. Plus que pour tout autre patient, l'inégalité d'accès aux soins par rapport au milieu libre touche les toxicomanes en prison. Cette incohérence est autant la conséquence d'une insuffisance des moyens de soin, quantitative et qualitative, ne permettant pas d'assurer une prise en charge réelle et globale, que celle des dysfonctionnements institutionnels décrits précédemment (racket, violence, désespoir).

Le handicap

Le vieillissement de la population carcérale suivant celui de la population générale – des motifs d'incarcération, telle la pédophilie, touchant en outre des tranches d'âge élevées –, le nombre de détenus qui présentent un handicap, une perte d'autonomie ou une pathologie grave est de plus en plus important. Le parc actuel des établissements pénitentiaires, ses structures, les règles de fonctionnement axées sur la « sécurité contre les évasions » sont totalement inadaptés à la prise en charge de ces patients au regard de la plus élémentaire équité et humanité. Ainsi se crée de fait une violence intrinsèque supplémentaire, physique et morale, à l'encontre de ces détenus qui ne peuvent circuler vers les lieux de vie essentiels de la prison, ne peuvent se lever ou se coucher, se laver, voire s'alimenter seuls, dépendant des codétenus et des personnels volontaires.

La violence à l'encontre des personnels

On ne saurait clore cette réflexion sans rappeler que la violence en prison touche également et souvent de façon dramatique (insultes, menaces d'agressions physiques, prises d'otage, assassinats) les personnels y œuvrant, et notamment les soignants. Ces personnels hospitaliers, le plus souvent volontaires, particulièrement dévoués, infirmières, préparateurs en pharmacie, secrétaires, médecins ou autres, sont le plus souvent oubliés par leur institution mère. La difficulté et la dangerosité de leur mode d'exercice ne sont ni reconnues ni valorisées. La souffrance de ces équipes est réelle et plus importante que celle déjà vécue par les personnels exerçant *intra muros* à l'hôpital. Les vocations sont de moins en moins nombreuses, augmentant ainsi les difficultés de fonctionnements des UCSA et des SMPR, dont le sous-effectif est chronique et aggrave encore les carences du système de soins en milieu carcéral.

Le suicide en prison

Le nombre de suicides dans les prisons françaises a connu un accroissement important ces quatre dernières années pour atteindre 122 décès en 2009. La France est considérée comme ayant le plus fort taux de suicide en prison en Europe. Si ce taux est incontestablement important, il convient de l'analyser par rapport à la surpopulation carcérale et aux critères non homogènes de l'ensemble des pays concernés. Ce qu'il convient de retenir est la forte mobilisation de l'administration pénitentiaire et du ministère de la Santé pour faire baisser ces chiffres, sachant que le taux zéro reste inaccessible. La mobilisation est forte tant chez les personnels pénitentiaires que chez les personnels de santé. Si le suicide reste un drame pour la famille et les proches du détenu, c'est aussi une épreuve terrible pour les professionnels exerçant en prison, vécue comme un échec souvent culpabilisant. Si les principaux facteurs favorisant le passage à l'acte sont bien identifiés et recherchés, si des mesures de prévention, de repérage, de surveillance, de formation des personnels se multiplient, restent des facteurs irrationnels et imprévisibles, mais aussi des facteurs organisationnels non maîtrisés.

Le travail dans l'équilibre psychologique des détenus

Nous ne parlerons ici que des maisons d'arrêt. La première impression qui s'impose est celle d'un vécu complexe et paradoxal : il y a les jeunes et les moins jeunes, parfois et de plus en plus des détenus âgés ; il y a les premières expériences carcérales et les habitués récidivistes ; il y a ceux qui en milieu libre étaient dans un rapport ordinaire au travail et ceux qui le refusaient par principe ou habitude.

On ne peut échapper à quelques poncifs concernant le travail en milieu carcéral ; ils se rapportent à la gestion du temps, à l'obtention de ressources, à l'identité ou à la réinsertion. Dans tous les cas, quel que soit le motif de travail ou de refus de travailler, l'équilibre psychologique et le rapport à la peine s'en trouvent affectés.

Parmi ceux qui ne veulent pas travailler se retrouvent beaucoup de jeunes qui n'ont pas besoin de ressources. Leur logique de rapport au travail en milieu carcéral n'est souvent que le prolongement de leur vie en milieu libre. Il faut aussi citer ceux qui sont incapables de faire une démarche volontaire, de s'adapter à leur nouvelle condition et se replient, s'isolent totalement. N'oublions pas enfin ceux qui ne travaillent pas parce qu'ils sont ou se croient menacés et dont l'institution n'est pas

toujours en mesure d'assurer la protection. Certains s'en expliquent spontanément, mais, le plus souvent, c'est au travers d'incidents répétitifs qui les conduisent vers les services médicaux, à l'occasion de coups et blessures, ou de changements de comportement psychologique que l'on identifie leur refus de travailler ou le motif de cessation d'une activité entreprise.

Nous l'avons évoqué plus haut, les motivations conduisant à travailler en milieu carcéral tiennent à trois bénéfices principaux : gagner de l'argent pour améliorer l'ordinaire, gérer le temps de la détention et s'occuper l'esprit. Ce dernier motif est tout particulièrement important en maison d'arrêt où la charge anxieuse est forte, liée à l'inconnue du devenir (procès, peine, rapport avec la famille ou l'extérieur).

Quels que soient l'activité exercée durant l'incarcération et les motifs qui poussent la personne détenue à l'exercer, le travail en milieu carcéral joue un rôle psychologique bénéfique incontestable pour la personne privée de liberté. Le travail en prison offre au détenu un espace de liberté dans ce monde clos, lui permettant de repousser les murs, d'élargir ses contacts, de réinvestir le temps. Ce bénéfice est difficilement quantifiable mais s'exprime au travers du maintien ou de la restitution d'un équilibre psychologique et des relations sociales dans la vie carcérale. C'est l'occasion et le moyen d'acquérir une identité dans une institution dont les règles et le fonctionnement font précisément perdre toute identité en déresponsabilisant l'individu, notamment dans la gestion du temps et des activités premières de sa vie personnelle et sociale. Par ce travail, le détenu retrouve un but quotidien, un rôle dans une organisation, une existence reconnue dans ce qui est le tissu social carcéral. Il est courant chez les récidivistes qu'ils retrouvent ce qu'ils appellent eux-mêmes « leur place, leur job » comme une chose normale, presque institutionnelle, en miroir de leur vie libre. Paradoxalement, quelques détenus, particulièrement fragiles et désocialisés, reconnaissent ne se sentir exister qu'en prison car ils s'y sentent reconnus, notamment grâce à leur travail. Nous avons tous des exemples de détenus libérés qui font tout pour revenir dans « leur prison ». Il s'agit là bien entendu d'effets induits pervers, mais qui expriment à l'extrême le rôle que peut avoir le travail en milieu pénitentiaire.

On ne peut passer sous silence les exclus du travail ; les plus de 65 ans, les détenus à régimes pénitentiaires spéciaux (DPS, isolés). Le non-droit au travail est alors vécu comme une exclusion supplémentaire, une peine indue ajoutée à la peine prononcée.

Les contraintes et modalités de fonctionnement des établissements pénitentiaires obligent parfois, voire souvent, le détenu à effectuer des

choix difficiles ; il faut choisir entre les soins médicaux ou psychologiques, suivre une formation ou aller travailler (horaires incompatibles, contraintes de production de l'atelier, etc.). Ce choix peut alors être source d'une perte de revenu, voire cause de déclassement et donc de perte d'emploi. Le service médical est en conséquence souvent amené à intercéder au profit du détenu en règle vis-à-vis des concessionnaires. Il est évident que de telles situations sont hautement anxiogènes et décompensatrices de situations psychologiques précaires.

Globalement le rapport peine-travail, qui s'est amélioré lentement, reste positif dans le vécu et le parcours carcéral du détenu. Le travail volontaire en milieu carcéral reste un outil d'équilibre psychologique, culturel et donc social majeur pendant l'incarcération.

Au terme de ces considérations qui pourraient paraître pessimistes, je réitère mon propos initial : seize ans après la promulgation de la loi qui réorganisait la prise en charge sanitaire des détenus, la réforme est effective, la médecine des prisons est passée d'une médecine humanitaire à une médecine hospitalière. L'amélioration de la prise en charge et des soins aux personnes détenues est objective et mesurable. La prise en charge des toxicomanes existe même s'il persiste des disparités territoriales. Les porteurs de maladies virales graves (SIDA et hépatites) sont pris en charges et traités comme en milieu libre. Malheureusement, l'incarcération est souvent pour bon nombre de détenus l'occasion, la première parfois, d'une rencontre avec le système de santé.

Cependant la prudence s'impose : si l'on soigne de plus en plus et de mieux en mieux dans les prisons françaises, la prison n'est pas et ne doit pas être un lieu de soin. Il ne faudrait pas, à cause des carences d'un système social ou sanitaire extérieur, que la société, par l'intermédiaire des magistrats, prescrive l'incarcération pour prescrire le soin. Comme nous l'avons évoqué plus haut, c'est le sens de la peine qui est ici en cause, mais c'est aussi, si nous ne poursuivons pas le déploiement complet et surtout l'actualisation du dispositif de soins aux personnes détenues, le sens du soin en prison qui sera remis en cause.

L'accès aux soins des personnes doit être amélioré. Mais cela ne se fera pas sans la réorganisation du système des peines et de l'incarcération. Les textes contradictoires, oscillant entre préoccupations sanitaires et respect de la justice, doivent être revisités et mis en cohérence.

Magistrats, personnels pénitentiaires et personnels de santé doivent se rencontrer plus souvent pour s'affirmer plus encore dans cette mission

commune de service public. Ces rencontres trouveraient leur sens au niveau régional, assurant une cohérence territoriale dans l'offre de soins et une meilleure lisibilité dans la prise en charge des personnes détenues entre les établissements pénitentiaires.

Le dispositif de suspension de peine pour raison médicale doit s'appliquer avec plus de fluidité. Les procédures sont encore souvent trop lentes.

Les moyens hospitaliers en prison doivent être renforcés, mais surtout réorganisés. Une recomposition territoriale de l'offre de soins est possible et réalisable avec le soutien des agences régionales de santé (ARS), en parallèle à la recomposition hospitalière en cours. L'organisation des soins doit avoir une ambition et une lisibilité territoriales, permettant l'adaptation de l'offre par mutualisation des moyens et mise en cohérence des pratiques. L'exercice des soins enfin doit être valorisé par des actions de communication et d'information, notamment auprès des étudiants.

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et plus particulièrement de la télé-médecine doit permettre d'améliorer l'accès aux soins et leur qualité, notamment pour les spécialités qui font défaut. D'ores et déjà plusieurs expériences sont en cours ou en projet dans les domaines de la dermatologie, de la radiologie, de l'ophtalmologie et même de l'orthopédie.

Enfin c'est la société tout entière, à l'initiative de ses représentants parlementaires, qui doit être concernée par l'accès aux soins de la population pénale, qui est partie intégrante de cette société. La prison reste une zone d'ombre pour la société, il convient de la rendre visible par tout moyen.

RÉSUMÉ

La prise en charge actuelle de la santé des personnes détenues s'effectue dans le cadre fixé par la loi de santé publique de janvier 1994, confiant au service public hospitalier la responsabilité et l'organisation des soins dans les prisons. Cette loi consacre pour les personnes détenues un droit à l'accès aux soins identique à celui de la population libre et instaure leur affiliation au régime général de l'assurance-maladie.

En quelque dix années s'est mise en place dans les prisons françaises une offre de soins efficace et moderne qui a permis de passer d'une médecine humanitaire à une médecine hospitalière. Mais si ces réformes représentent une réelle avancée de santé publique en milieu pénitentiaire, de nombreuses difficultés limitent encore l'accès aux soins de la population carcérale ; et si l'on soigne de mieux en mieux en milieu carcéral, la prison n'est pas et ne doit pas être un lieu de soins.

Marcel Pochard

LES GARDIENS DE PRISON

Les gardiens de prison en fonction dans notre pays sont-ils à même de mettre en œuvre la politique pénitentiaire voulue par les pouvoirs publics ? En d'autres termes, et pour s'abstenir de toute langue de bois, sont-ils à la mesure des enjeux qui pèsent sur eux ? Telle est la question que nous entendons traiter ici.

Tout d'abord quelques précisions de vocabulaire, quelques données chiffrées sur les personnels en cause et un premier éclairage, en guise d'avertissement au lecteur, sur leur difficile métier :

– Précisions de vocabulaire pour indiquer que l'appellation « gardiens de prison » a disparu de celui de l'administration pénitentiaire depuis 1919, au profit de celle de « surveillants » ou de « personnels de surveillance ». Mais le recours au terme de « gardiens de prison », pour être réducteur au regard des missions des intéressés, a pour lui d'être plus expressif et l'on peut comprendre que la revue *Pouvoirs* l'ait retenu. Relevons néanmoins qu'il fleure bon un certain archaïsme et une imperceptible distance vis-à-vis des agents intéressés, mettant d'emblée l'accent sur l'un des problèmes essentiels rencontrés depuis toujours par eux, celui de leur pleine reconnaissance. L'image du geôlier d'antan n'a pas fini de hanter la société.

– Données chiffrées pour souligner l'importance quantitative des personnels de l'administration pénitentiaire : 33 000 agents au 1er janvier 2010, soit près du quart des effectifs de la police nationale ; parmi eux environ 25 000 personnels de surveillance, 2 500 personnels administratifs et 3 800 personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Autre donnée chiffrée à signaler dès ce stade, celle des flux de recrutement annuel, supérieurs à 2 000 surveillants au cours des quatre dernières années (2 800 en 2009), à l'origine d'un fort renouvellement et d'un accroissement net considérable (5 600 postes supplémentaires), avec tout ce que cela induit.

– Premier éclairage sur le métier de gardien de prison, pour relever d'emblée, car c'est de nature à rendre plus explicites l'ensemble des développements qui suivent, les sujétions de toutes sortes inhérentes à ce métier. Elles sont liées à la tension propre au travail en milieu carcéral, à la pression permanente des détenus, aux dangers latents (600 agressions par an), au concentré de « passions tristes » qu'est la prison, comme on a pu le dire (concentré d'humiliation, de ressentiment, de désespoir, de déni de soi et des autres, de peur, voire de haine…), sans parler de la difficulté de répondre aux multiples injonctions résultant des objectifs, nombreux et souvent difficilement conciliables, que se propose la politique carcérale. Nous y reviendrons.

Le poids de l'histoire

Comme en toute matière, mais de façon renforcée, une perspective historique s'impose, pour mesurer les contraintes culturelles et le chemin accompli. Peut-être l'administration pénitentiaire n'est-elle pas encore ce qu'elle devrait être. N'oublions pas d'où l'on vient. Sans d'ailleurs caricaturer le passé, qui n'est pas aussi uniformément noir qu'on le dit parfois. Christian Carlier[1] parle même d'un « âge d'or » du personnel des prisons durant le premier tiers du XX^e^ siècle, qu'il attribue pour l'essentiel à la personnalité de Clemenceau, ancien détenu à la prison de Mazas pour cause de républicanisme (les périodes postérieures à des internements politiques sont souvent favorables à un autre regard sur les prisons) et en vraie sympathie avec les gardiens qu'il avait côtoyés ; c'est en tout cas à Clemenceau que l'on doit le dispositif des « demandes d'explication » qui permet aux gardiens de s'exprimer et qui structure toujours les rapports hiérarchiques au sein des établissements. Cette période de grâce est aussi due à la mise en place du premier statut moderne des « personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire » par un décret du 31 décembre 1927, à une politique salariale plus généreuse (alignement provisoire sur les gardiens de la paix) et à la chute de la population carcérale (18 000 détenus en 1938). Encore ne faut-il pas tomber dans une vision idyllique. La toile de fond reste celle d'un personnel carcéral recruté selon des critères sommaires, sous-formé et sous-encadré, s'arrogeant volontiers des pouvoirs discrétionnaires au sein des lieux de détention. Nous ne mentionnerons que pour mémoire l'époque lointaine, mais

1. Christian Carlier, *Histoire du personnel des prisons françaises, du XVIII^e^ siècle à nos jours*, Les Éditions de l'Atelier, 1997.

qui a profondément altéré l'image des gardiens, où les prisons étaient dirigées par des concierges ou des geôliers qui, à défaut de recevoir un traitement, gagnaient leur vie en louant des chambres à la pistole ou en vendant aux prisonniers des aliments ou des boissons, laissant les plus miséreux mourir à petit feu sur de la paille (les « pailleux »).

C'est néanmoins l'histoire la plus récente qui est la plus significative et qui pèse peut-être le plus, aujourd'hui, sur le « ressenti » des personnels de l'administration pénitentiaire. Elle commence par une lourde rupture sous Vichy, avec une population pénale qui s'envole pour atteindre près de 70 000 détenus et une dramatique pénurie de personnel. Il y est fait face avec des agents recrutés à la hâte, sans formation et sans culture pénitentiaire, sinon même selon un prisme purement répressif, le plus souvent en qualité d'auxiliaires. Le poids de ces recrutements affectera durablement la conduite de la politique pénitentiaire. Et malheureusement le cours des choses ne pourra être corrigé suffisamment en profondeur à la Libération et dans les années qui suivent ; le nombre de détenus reste élevé (66 000 en 1946, dont 30 000 poursuivis pour faits de collaboration) ; ce chiffre ne pourra jamais être ramené à celui de 1938 ; le point le plus bas sera de 25 000 dans les années 1952-1955, mais il remontera en flèche avec la guerre d'Algérie. Pour faire face, et malgré l'action de personnalités comme Paul Amor, premier directeur de l'administration pénitentiaire de l'après-guerre, unanimement respecté, le pays n'arrive pas à dégager les moyens nécessaires, ni pour ce qui est des bâtiments ni pour ce qui est des personnels. Comme le dit Christian Carlier, à côté d'« établissements à visage humain », que d'établissements où les personnels doivent faire comme ils peuvent « avec les moyens du bord et les vieilles méthodes éprouvées de l'entassement inouï et de la discipline de fer », bien loin de la politique d'individualisation voulue par Paul Amor. Cette situation durera d'ailleurs pendant toute la période des Trente Glorieuses, avec un surpeuplement difficilement concevable, 1 500 détenus à Loos-lez-Lille pour 500 places ou 2 000 à Bois d'Arcy pour 700 places. La formation nécessaire n'est pas au rendez-vous, malgré les belles préconisations de la commission de réforme installée en décembre 1946, qui, parmi ses quatorze principes de réforme, avait posé un principe n° 13 ainsi conçu : « Tout agent du personnel pénitentiaire doit avoir suivi les cours d'une école technique spéciale. » Un centre d'études pénitentiaires est bien ouvert à Fresnes en 1946, mais il est destiné aux seuls chefs de services et aux surveillants chefs, charge à eux de retransmettre cet enseignement aux agents de base placés sous leur autorité, sous la forme d'un cours hebdomadaire d'une heure. Et le centre est bien transformé en École

pénitentiaire en 1950, au bénéfice des surveillants et des éducateurs, mais en 1955 il n'est fréquenté que par 139 surveillants et 13 éducateurs, pour un effectif en fonction de 10 000 agents.

Cette situation déplorable explique en partie les tensions, souvent violentes, que vont vivre les prisons pendant toute cette période de l'après-guerre et jusqu'à une période récente. Pendant un temps, les mouvements pourront être suffisamment encadrés par les organisations syndicales, comme lors des journées de revendication de 1954, puis de 1955 ; les services de sécurité restent assurés (distribution des vivres et du courrier, soins médicaux et mises en liberté). Mais les choses changent radicalement en 1957 ; le mouvement « flambe dans les jambes des chefs syndicaux », comme le dira le leader CGT, Aimé Pastre ; il va durer onze jours, du 16 au 27 juillet, avec, dès le départ, le mardi 16, une grève totale
90 à la Santé, bientôt suivie par d'autres établissements, qui entraînera une mutinerie de la part des détenus dès neuf heures, faute du maintien des services minimum. Un palier est franchi qui va nécessiter des années de remise en ordre, pour que le climat retrouve davantage de sérénité.

Au regard de ce lourd passé, plusieurs éléments peuvent expliquer la nouvelle donne actuelle.

Les assises d'une administration pénitentiaire moderne et décomplexée

Le statut spécial

Premier élément incontestablement source de changement, le statut spécial, institué en 1958, long à naître et long à produire tous ses effets, est le socle majeur de la reconnaissance des métiers de la pénitentiaire.

Ce statut spécial, dérogatoire au statut général de la fonction publique de façon à répondre aux besoins propres de l'administration pénitentiaire, a été en gestation pendant toute la IV^e^ République, dans la foulée du statut spécial de la police mis en place dès 1948 par la loi André Marie du 28 septembre 1948, mais il n'a pu voir le jour alors en raison de l'opposition des syndicats majoritaires de la pénitentiaire, viscéralement hostiles à la suppression du droit de grève et déçus des premières contreparties proposées. C'est une ordonnance du 6 août 1958 qui en quelques articles en pose le principe, l'essentiel du contenu étant défini par décret (aujourd'hui décret du 21 novembre 1966 modifié à de multiples reprises).

Ce statut spécial comporte deux composantes, l'une faite d'obligations spécifiques, l'autre de contreparties destinées à compenser à la fois ces

obligations et les sujétions inhérentes au métier pénitentiaire rappelées plus haut.

1. Les obligations spécifiques résident pour l'essentiel dans l'interdiction faite par l'ordonnance du 6 août 1958 de toute cessation concertée du service et de toute action collective d'indiscipline, en clair l'interdiction de la grève et des blocages extérieurs des établissements pénitentiaires. L'ordonnance précise que, en cas de manquement à ces interdictions, les sanctions disciplinaires peuvent être prononcées sans respect des garanties disciplinaires.

Cette interdiction n'a jamais été véritablement acceptée par les personnels et les organisations syndicales, qui continuent à s'en affranchir régulièrement. L'histoire des relations sociales dans la pénitentiaire est ponctuée de conflits, au cours desquels les personnels n'ont pas hésité, quelquefois sur une grande échelle, à « déposer les clefs » comme on dit (voir par exemple en septembre 1992, lorsque 137 établissements sur 180 ont été bloqués). Dans les années les plus récentes, on constate moins de blocages complets, mais la conflictualité demeure relativement vive, non dénuée d'une certaine dureté. En 2009 encore, l'administration pénitentiaire a été amenée à six reprises à faire application du statut spécial, c'est-à-dire à prononcer des sanctions sans garanties disciplinaires à la suite de blocages d'établissements, de refus de prise de service ou d'occupation illégale du siège d'un service pénitentiaire d'insertion et de probation. Les organisations syndicales ne se résignent pas à abandonner cette arme du blocage, qui seule aurait permis, selon elles, les acquis récents. Elles réclament au contraire que les sanctions disciplinaires ne puissent intervenir que dans le respect des garanties disciplinaires de droit commun, c'est-à-dire après consultation préalable du conseil de discipline.

Pareille revendication paraît difficilement pouvoir prospérer. Banaliser la procédure disciplinaire en cas de manquement à l'interdiction de blocage du service revient à banaliser le manquement lui-même. Or, comment ne pas reconnaître que le blocage d'une prison, fût-ce pour une très courte durée, fait courir les plus grands dangers et que l'administration pénitentiaire est fondée à vouloir que les tentatives de blocage soient étouffées dans l'œuf, et donnent donc lieu à sanction quasi immédiate, dès leur constatation, et donc sans procédure disciplinaire lourde ?

Il n'en résulte pas que le principe de l'absence de toute garantie disciplinaire doive être maintenu sans nuance, en particulier en cas de sanction lourde. On peut d'ailleurs penser que pareille absence n'est pas sans poser

un sérieux problème de constitutionnalité, compte tenu des exigences de plus en plus fortes manifestées par le Conseil constitutionnel quant au respect des droits de la défense en cas de lourde sanction. Que ces droits ne soient pas ceux résultant de la consultation d'un conseil de discipline est une chose ; qu'il n'en existe aucun est autre chose. On peut dès lors penser que la mise en place de droits disciplinaires adaptés, en quelque sorte spéciaux, comme le droit disciplinaire lui-même, devrait être envisagée ; cela ne ferait que consolider le régime d'interdiction, qui, lui, ne soulève pas de problème de légalité.

2. Les contreparties sont substantielles ; leur caractéristique est d'aligner le régime des surveillants de prison sur celui de la police, sur les points suivants :

92 – la sur-indiciation, c'est-à-dire un classement en dehors des catégories habituelles de la fonction publique pour la détermination de l'indice de traitement ; il en résulte que, à niveau de recrutement égal, les fonctionnaires des services pénitentiaires bénéficient d'un traitement indiciaire supérieur à celui des autres fonctionnaires de l'État ; cet avantage a été le grand argument en faveur du statut spécial dès qu'il en a été question, dans l'immédiat après-guerre ;

– le droit à une prime de sujétions spéciales d'un niveau très attractif, de 20 à 24 % du traitement selon les corps, dont l'intérêt se trouve démultiplié du fait de son intégration dans le calcul des droits à pension ;

– la bonification dite du cinquième pour la constitution des droits à pension, soit une année comptabilisée en sus pour cinq années effectives (pour les seuls personnels de surveillance, qui représentent toutefois près de 80 % des effectifs) ;

– un régime de récompense relativement inédit et assez exemplaire, sous forme de progression de carrière plus rapide, lié à des témoignages de satisfaction ou à des actes de courage.

Il résulte de toutes ces mesures, sur le papier du moins, car il ne faut pas oublier les contraintes qu'elles viennent compenser, une situation relative des personnels de l'administration pénitentiaire qui ne manque pas d'attractivité. Un surveillant (catégorie C de la fonction publique) commence sa carrière avec une rémunération nette mensuelle de 1 431 euros, hors primes de nuit ou du dimanche (15 euros par prestation) et heures supplémentaires, équivalente à celle d'un agent d'un niveau bien supérieur de la fonction publique de statut général, et un lieutenant pénitentiaire la commence avec une rémunération bien supérieure à un cadre A de la fonction publique, avec 1 722 euros.

La gestion des personnels

Deuxième levier de changement, l'amélioration de la gestion des ressources humaines. En la matière aussi cette administration revient de loin. Elle a été façonnée par une tradition de gestion autocratique et centralisée, avec une chaîne hiérarchique pesante et une coupure rigide entre l'encadrement et les personnels d'exécution. Il serait présomptueux de laisser croire que cette tradition n'existe plus ; loin de là ; la hiérarchie reste prégnante et il continue à y avoir un monde d'incompréhension entre catégories, difficilement soupçonnable de l'extérieur. Il y a même là une des raisons pour lesquelles les syndicats sont arc-boutés contre la déconcentration ; ils n'ont pas suffisamment confiance dans les autorités intermédiaires. Du coup la centralisation reste l'alpha et l'oméga de la gestion et constitue un de ses talons d'Achille ; un directeur d'établissement ne peut ni récompenser les agents ni les sanctionner (même le blâme lui échappe). Néanmoins ce poids du passé commence à être battu en brèche. L'administration centrale, comme les directions de ressources humaines de nombreux établissements, tel Fleury-Mérogis, le plus grand centre pénitentiaire de France, se sont remarquablement professionnalisées ; des structures interrégionales prennent progressivement corps ; l'amélioration du dialogue social est à l'ordre du jour, quelles que soient les pesanteurs que nous verrons plus loin ; des accords sont signés.

Surtout, un effort est conduit en matière de formation, concrétisant enfin le principe n° 13 susmentionné retenu en 1946 dans l'esprit du programme de la Résistance. L'administration pénitentiaire dispose d'une école nationale qui lui est entièrement dédiée, l'ENAP, établissement administratif implanté à Agen ; cette école a pour mission d'assurer la formation initiale de l'ensemble des personnels pénitentiaires et contribue à leur formation continue. Elle se situe ainsi au cœur de la politique de gestion des ressources humaines dans la pénitentiaire et son rôle se trouve encore accru dans la période actuelle, marquée par une intensification sans précédent des recrutements, dont la qualité devient un enjeu majeur. En complément de cette politique de formation, il y a lieu de signaler la place progressivement accordée dans de grands établissements de référence, comme Fleury-Mérogis encore, à la politique de suivi et d'accompagnement des jeunes recrutés durant leur stage en établissement, jusqu'à leur titularisation.

Enfin la gestion des ressources humaines est accompagnée de la mise en place d'outils définissant mieux le contenu du métier et les normes à

respecter. Les règles pénitentiaires européennes (RPE) constituent de ce point de vue un instrument particulièrement précieux ; elles déclinent en 108 règles distinctes les obligations qui s'imposent à l'administration pénitentiaire dans le traitement quotidien des détenus ; et il est notable que l'administration pénitentiaire ait organisé une labellisation des établissements en fonction du respect de ces règles, certifiée par des organismes indépendants et sous la supervision d'un comité des règles pénitentiaires européennes, à la composition pluraliste.

L'ouverture

Troisième facteur d'évolution, une plus grande perméabilité au regard et à l'intervention d'éléments extérieurs. Longtemps la prison a été un monde clos, peu favorable aux influences extérieures. La situation a

commencé à changer après la Deuxième Guerre mondiale et la présence dans les établissements pénitentiaires de professionnels venus d'autres administrations, enseignants et personnels sociaux essentiellement. Le phénomène n'a fait que s'accentuer avec le temps. Par ailleurs, l'administration pénitentiaire est de plus en plus amenée à répondre de ses actes devant des autorités extérieures et devant le juge. L'air que l'on respire dans les prisons est un peu plus partagé, pour le bien de tous.

La politique de construction

Autre facteur encore, et non des moindres, le formidable effort de réhabilitation des prisons et d'ouverture d'établissements nouveaux. Au cours des cinq dernières années, ce ne sont pas moins de 21 établissements nouveaux qui ont été ouverts et 9000 places supplémentaires créées. On imagine l'impact que peut avoir pareille rénovation sur les personnels, leurs conditions de travail et de ce fait sur leur façon d'assumer leur métier.

DES ÉQUILIBRES À CONSOLIDER

Il ne faudrait pas conclure de ce qui précède que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes pénitentiaires et que, solidement établis sur les assises qui viennent d'être présentées, les personnels de cette administration sont en passe d'être les acteurs exemplaires d'une politique pénitentiaire également exemplaire. La situation est autrement plus complexe et l'appréciation à porter autrement plus nuancée ; il reste bien des avancées possibles et souhaitables et bien des obstacles à surmonter.

Le défi de l'identité professionnelle

Un premier problème « habite » la pénitentiaire, sinon l'inhibe, en tout cas pèse sur l'exercice des missions et le climat professionnel, c'est celui de son identité professionnelle et de la reconnaissance à laquelle elle aspire et qu'elle estime lui être refusée.

Il peut paraître paradoxal ou superfétatoire de procéder à une approche ainsi identitaire d'un monde professionnel et de prétendre en sonder les reins et les cœurs, même si le « vécu » par les salariés de leur vie professionnelle est devenu un thème médiatique. C'est tout simplement que cette question est au cœur de la vie pénitentiaire. Jean-Charles Froment fait de la recherche d'une identité professionnelle et de la reconnaissance de cette identité la ligne de force de toutes les revendications des surveillants depuis 1945 et Christian Carlier parle de « l'irrésistible besoin de considération des personnels pénitentiaires ».

Il y a en réalité deux facettes à cette question de l'identité professionnelle, liées, mais distinguables. Une facette relative au contenu du métier et une relative à l'image du métier et à la reconnaissance dont il bénéficie.

La question du contenu du métier est déterminante. Même si l'on ramène la prison à un simple lieu d'exécution de la peine, sans s'intéresser pour l'instant à son volet réinsertion, force est de reconnaître qu'il n'est pas si simple de déterminer ce que signifie gérer un lieu de détention. Ce sujet est à l'origine de bien des malentendus. Les surveillants ont pu se considérer pendant des décennies comme les responsables ou les maîtres de ces lieux et de l'exécution de la peine. Progressivement cette exécution s'est trouvée régie par des normes plus objectives définies par les pouvoirs publics, ce qui a pu sembler déposséder les surveillants de leur rôle et leur donner au surplus le sentiment d'une instrumentalisation. La mise en place des règles pénitentiaires européennes n'a fait qu'accentuer cette réalité et ce ressenti. Que les surveillants s'interrogent sur le contenu de leur métier va dès lors de soi, sans qu'il soit besoin d'évoquer, comme d'aucuns, une volonté de réappropriation par les surveillants de la loi pénitentiaire, au sens de volonté de faire la loi au sein des détentions et de récupérer un espace qui leur aurait échappé. Là n'est certainement pas la question. Cela montre au surplus les limites, également ressenties, de la recherche par les surveillants de prison d'une parité avec la police. Cette parité a été leur combat pendant des décennies, mais au moment où elle est obtenue, ils doivent bien constater que la seule assimilation ne suffit pas à caractériser leur métier, en raison même de la spécificité

des lieux de détention et du rôle de la prison. Il ne s'agit pas seulement d'y faire prévaloir l'ordre, d'éviter les évasions et les révoltes, ou encore, comme l'écrit Claude Faugeron, directeur de recherche au CNRS, dans un très intéressant commentaire d'une étude du CNRS sur les personnels de surveillance[2], « de conserver le détenu dans le meilleur état possible », ce qui peut être regardé comme le rôle d'une force de sécurité. Il s'agit de quelque chose d'autrement plus complexe et exigeant, surtout si l'on y ajoute l'objectif d'amendement du détenu. Cela va bien au-delà des missions habituelles des forces de sécurité. Et on comprend dès lors les inévitables interrogations sur le métier de surveillant de prison. Ce d'autant que les messages envoyés par les pouvoirs publics peuvent évoluer considérablement, tels les mots d'ordre retenus pour la campagne de recrutement de 2003 (« La prison change, changez-la avec nous ») et de

2009 (« Quelle société peut se passer de vous ? ») ; ne peut-on percevoir là un sérieux changement de pied ?

La question de la reconnaissance est tout aussi prégnante. Depuis toujours, les surveillants de prison vivent dans le sentiment de ne pas être reconnus et ils ont même celui que les détenus bénéficient de beaucoup plus d'attention qu'eux. Claude Faugeron a pu parler, dans son article précité, « du mépris dans lequel la plupart des magistrats et des administrateurs tiennent les surveillants de prison » et de « leur crainte de ne plus être entendus au bénéfice des détenus ». Ce ressenti ne peut qu'être exacerbé à une époque où la reconnaissance devient l'un des besoins les plus affirmés de toutes les catégories professionnelles. Or force est de constater que lorsque l'on parle de l'administration pénitentiaire, c'est pour relever tout ce qui ne va pas du côté du traitement des détenus (le surveillant ne bénéficie toujours que d'un crédit limité de la part de l'opinion publique, en matière de respect des droits individuels), mais pas pour reconnaître les difficultés du métier de surveillant, telles que rappelées en début d'article.

Le défi de la pesanteur d'un climat social non apaisé

Un deuxième problème est à évoquer, celui très délicat des relations sociales et professionnelles. Ainsi qu'il a été relevé plus haut, la gestion des ressources humaines s'est fortement améliorée. Elle reste pourtant tributaire du poids de décennies de centralisation hiérarchisée et de gestion quasi autocratique, et plus encore d'un climat social durablement marqué

2. Claude Faugeron, « Les personnels de surveillance : entre la méconnaissance et la reconnaissance », *Droit et Société*, n° 22, 1992, p. 499.

par une conflictualité latente, sinon même par une certaine volonté d'en découdre. La logique à l'œuvre, souvent revendiquée comme telle, est moins celle de la négociation ou de la réforme, que celle du rapport de force. En témoigne, outre une virulence insoupçonnée des tracts diffusés régulièrement, et nonobstant le statut spécial et l'interdiction qu'il comporte de toute grève et de tout blocage d'établissement, l'attachement viscéral pour les manifestations musclées aux portes des établissements, quitte à franchir la ligne jaune du blocage et à se heurter aux autres forces de police appelées à briser les barrages. Il est symptomatique que les trois grèves de 1988-1989 soient encore magnifiées de l'appellation des « trois glorieuses ». Cette attitude, inconnue à la police nationale, n'est certainement pas sans conséquences. Il n'est pas sûr qu'elle ne contribue pas à la perception ambiguë dont les personnels pénitentiaires sont l'objet, en raison déjà de ce qui a été dit plus haut sur les conséquences de tout blocage à l'intérieur de la prison, mais en raison aussi des images dont sont porteurs ces blocages et l'affrontement entre deux forces de sécurité, celles qui bloquent et celles chargées de rompre les barrages. Surtout, elle pèse sur la façon de concevoir le dialogue social et de le conduire… Pour la pénitentiaire, il devient urgent de sortir du dilemme et de trouver les voies et moyens d'un dialogue social qui sache combiner le respect du statut spécial, la libre expression des revendications et le traitement au fond de celles-ci.

Le défi du sens à donner à la peine

Une troisième question est celle, immense, du sens de la peine, éternel débat, mais qui, quoi que l'on en dise, se trouve *in fine* défini jour après jour par les personnels de l'administration pénitentiaire, au plus près des détenus. Le législateur peut toujours poser les principes relatifs à ce sens de la peine et le gouvernement déterminer les priorités qu'il assigne à l'administration pénitentiaire. Mais, comme le dit si judicieusement et avec la hauteur de vue qui le caractérise Claude d'Harcourt, le directeur sortant de l'administration pénitentiaire, ce sont les personnels pénitentiaires « qui, finalement, transforment la sanction pénale en expérience concrète… Le sens de la loi (et en l'occurrence le sens de la peine) n'ira jamais plus loin (mais ira aussi loin) en humanité, en efficacité et en intelligence que ce que l'administration en aura elle-même compris ». Et c'est bien là l'immense défi final qui pèse sur les personnels de la pénitentiaire, et où les enjeux sont les plus forts. On imagine les efforts que cela implique en termes de formation, de qualité des recrutements, d'encadrement, de suivi, de déontologie… Autant dire que cela ne

dépend pas des seuls surveillants ou du seul encadrement des prisons, mais d'une ambition qui va bien au-delà d'eux.

La responsabilité politique

Enfin on ne peut éluder, plus en amont encore, le problème de la politique pénitentiaire elle-même et de la façon dont elle est conduite, sinon même de la façon dont elle est commentée par les uns et les autres, notamment les médias. Il est bien d'attendre des personnels pénitentiaires une exemplarité dans la mise en œuvre de la politique pénitentiaire. Encore faut-il que celle-ci soit définie avec suffisamment de clarté et de continuité, en évitant la complexité excessive, les non-dits, les retours en arrière, les sur-réactions face à une défaillance (consistant par exemple à qualifier un établissement pénitentiaire de « prison des pendus » sous prétexte qu'il y a eu deux suicides par pendaison), les maladresses de langage. Il ne faut pas grand-chose pour brouiller les messages. Or tout se paie cash dans ce milieu ultra-sensible des prisons où la tension est toujours latente. Il ne s'agit pas là de chercher à atténuer la responsabilité des personnels pénitentiaires, mais de noter qu'ils ne sont pas les seuls à devoir relever le défi d'une politique pénitentiaire conforme aux exigences de notre temps.

Au vu de ces défis qui pèsent sur la pénitentiaire, il serait bien naïf et irréaliste de prétendre qu'elle dispose de tous les atouts garantissant que l'utopie de la conduite d'une politique pénitentiaire conforme aux exigences du pays est à sa portée immédiate. Il serait au demeurant tout aussi illusoire de faire peser sur ses seules épaules tout le poids d'une telle ambition, tant en la matière les responsabilités sont partagées. Du moins nous paraît-il possible de dire, après la brève incursion que nous avons pu faire dans un monde qui ne se laisse pas appréhender aisément et en connaissant toutes les limites de l'observation à laquelle nous nous sommes livrés, que l'administration pénitentiaire est aujourd'hui une administration majeure, qui n'a rien à envier dans la prise en charge de ses propres responsabilités aux autres forces de sécurité ou aux autres services de l'État et que, pour peu qu'elle y soit aidée, elle est à même d'assumer dans toute sa difficulté la mission dont elle est chargée.

RÉSUMÉ

Les personnels pénitentiaires pâtissent d'une image ambiguë léguée par l'histoire. Ils ont été dotés progressivement, depuis la mise en place du statut spécial par une ordonnance du 6 août 1958, des assises nécessaires à une administration moderne et décomplexée. Ils sont en situation de relever les défis considérables pesant sur eux quant à leur rôle central dans la mise en œuvre de la politique pénitentiaire et la détermination du sens de la peine.

Jean-Marie Delarue

EXTENSION ET LIMITES DU CONTRÔLE JUDICIAIRE

Dans sa récente étude sur « la prison en justice » [1], 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* [2] 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.

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[3] » 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[4]. 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.

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, 3e 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 [5].

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 1er de la récente loi pénitentiaire [6].

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 1er.

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.

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
104 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.

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

Autorité judiciaire	*Textes de référence*	*Établ. visés (ancien CPP)*	*Établ. visés - loi pénitentiaire*	*Fréquence visite (ancien CPP)*	*Fréquence visite - loi pénitentiaire*	*Objet visite*
1er présidt CA	Article 10 loi	/	Tous établ. ressort CA	/	Une fois par an	/
Présidt 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. évent. aux présidt CI
Présidt 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	Aticle 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 1er présidt
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 ».

Or, parmi les vingt-quatre personnes environ[7] 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.

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 réin-

sertion 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.

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 [8].

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.

La conclusion est la même s'agissant de la possibilité pour les procureurs d'entendre les réclamations des personnes détenues. Faut-il annoncer
110 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 confidence) 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 [9] ». 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… ».

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 [10].

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
112 des gardes à vue [11] 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

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 [12], 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.

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 [13]. 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 [14], 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 [15].

Des pratiques très diversifiées

Ce que fait apparaître 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.

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 Hyest, 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 [16].

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.

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 [17] 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.

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 [18] 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 [19], 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 avares 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 ?

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.

RÉSUMÉ

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.

Jean-René Lecerf

LE CONTRÔLE NON JURIDICTIONNEL DES PRISONS

Celui qui visite la maison centrale de Clairvaux et entre dans les cages qui accueillaient 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 XXIe 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.

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
122 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 assemblées [1], 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'opinion [2].

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.

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 Hyest, 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 loi [3]. » 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.

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 réforme [4].

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.

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.

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.

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'incarcération [5].

Ces suggestions ont donné lieu à une proposition de loi [6] 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 Rouen [7] 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

suivi 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 ».

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 collège 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

Le regard des visiteurs de prison, des aumôniers, des délégués du médiateur, des associations œuvrant en milieu pénitentiaire comme le GENEPI [8] 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.

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 Me 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. »

RÉSUMÉ

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.

Bruno Milly

LA PRISON, ÉCOLE DE QUOI ? UN REGARD SOCIOLOGIQUE

> « Ce fut le rêve des réformateurs du XVIIIe siècle, puis des philanthropes de l'époque suivante, que l'incarcération, pourvu qu'elle soit rationnellement dirigée, ait le rôle d'une véritable thérapeutique pénale ; l'amendement des condamnés devait en être le résultat. Or très tôt on s'est aperçu que la prison menait à un résultat exactement opposé, qu'elle était plutôt école de la délinquance, et que les méthodes plus fines de l'appareil policier et judiciaire, loin d'assurer une meilleure protection contre le crime, amenaient au contraire, par l'intermédiaire de la prison, un renforcement du milieu criminel. »
>
> Michel Foucault [1]

L'expression « école de quoi ? » est polysémique. Elle peut être entendue dans un sens large, interrogeant les fonctions de la prison, ses effets, son utilité sociale. Les plus pessimistes diront en ce sens que la prison est l'école de la délinquance, de la récidive ou l'école de rien ; les plus optimistes, dans l'héritage réformateur et philanthropique, y verront un possible lieu d'insertion, de réinsertion, de réflexion, de correction, voire, avec des perspectives plus moralistes, d'expiation et de rédemption. Mais l'interrogation peut aussi être entendue dans un sens restrictif, en lien avec la place des dispositifs éducatifs dans le système carcéral : quels rôles l'enseignement joue-t-il, ne joue-t-il pas, joue-t-il

1. Michel Foucault, *Journal of Law and Psychiatry*, 1978-1, in *Dits et Écrits*, Gallimard, 2001, p. 457.

bien ou mal, aujourd'hui, dans les prisons françaises ? En acceptant le principe de cet article sur la base de mes travaux sur l'enseignement en prison et son titre tel qu'il m'a été soumis, il me semblait intéressant que les deux questions restent liées. Si nous centrerons notre propos sur la place de l'école dans la prison en France aujourd'hui, nous réfléchirons en conclusion sur ce que cette place dit des missions de la prison et de leur réalisation au sens large.

Ce fil directeur invite à relire Michel Foucault. Dans *Surveiller et Punir* [2], il remarquait que les principes de la réforme Amor de 1945 (par exemple, celui qui touchait le plus directement l'enseignement : « Le traitement infligé au prisonnier hors de toute promiscuité corruptrice doit être humain, exempt de vexations et tendre principalement à son instruction générale et professionnelle et à son amélioration ») rappelaient étrangement des discours du XIXe siècle, comme celui de Charles Lucas en 1838 : « L'éducation seule peut servir d'instrument pénitentiaire. La question de l'emprisonnement pénitentiaire est une question d'éducation. » Foucault estimait que l'homologie de ces formes de discours était un indice formel du caractère a-historique de l'opposition entre les missions de réinsertion et de punition de la prison – ce qu'il appelait le « dédoublement utopique ». Cette thèse a fait couler beaucoup d'encre dans le champ scientifique mais aussi auprès des professionnels intervenant en prison : peut-on se limiter à l'étude des discours et des textes juridiques pour analyser la prison ? La prison « réelle » est-elle aussi immobile ? La mission de réinsertion n'est-elle qu'utopique et ne peut-elle pas au contraire prendre forme dans des pratiques professionnelles et institutionnelles ? Que faire sinon « baisser les bras » devant un tel diagnostic ? Que faire aussi plus largement de la prison dans une société qui n'a pas renoncé à l'employer comme la forme générale de sanction pénale ?

L'enseignement dans la prison

Nous chercherons à explorer ces questions, en étudiant la place de l'école dans la prison en France aujourd'hui. Quels sont ses dispositifs, ses publics, ses points d'intérêt et de fragilité ? Nous fixerons d'abord quelques données juridiques, institutionnelles et démographiques, avant d'évoquer ce qui constituera le cœur de cet article : la faible audience de l'école en prison et ses explications.

2. Michel Foucault, *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Gallimard, 1975, p. 275.

L'accès à l'enseignement dans les prisons en France est encadré par de nombreux textes juridiques. Il y a d'abord les textes incitatifs des Nations unies (résolution 45/111 de 1990 : *Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus*) et du Conseil de l'Europe (recommandations de 1987, 1989 et 2006), qui défendent l'accès à l'enseignement comme un droit des personnes détenues. En France, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 donne aussi officiellement à l'enseignement un caractère de droit fondamental : elle institue même, dans son article 27, l'obligation pour toute personne condamnée (NB : l'article n'évoque pas la situation des personnes prévenues) d'exercer une activité ayant pour finalité sa réinsertion, l'enseignement étant désigné comme l'activité prioritaire pour les personnes qui ne maîtrisent pas les enseignements fondamentaux (langue française, lecture, écriture, calcul). On retrouve l'affirmation de ce « droit » dans les sept articles plus anciens (D.450 à 456) du Code de procédure pénale consacrés à l'enseignement et à la formation professionnelle, mais la formulation y est moins stricte et ambitieuse puisqu'elle soumet l'accès à l'enseignement à des « compatibilités » avec « les exigences de la discipline et de la sécurité » (D.450), avec « les situations pénales et les conditions de détention » (D.453).

Du point de vue institutionnel, l'école en prison recouvre différents dispositifs : les enseignements assurés sur place par les personnels de l'Éducation nationale, l'enseignement par correspondance, les enseignements bénévoles. Le dispositif le plus général repose sur les personnels de l'Éducation nationale intervenant, soit à temps plein, soit en vacations dans le cadre des unités pédagogiques régionales (une par région pénitentiaire) et des unités locales d'enseignement propres à chaque établissement pénitentiaire. Ce cadre est issu de deux conventions (1995 et 2002) signées entre le ministère de la Justice et celui de l'Éducation nationale. Au cours de l'année 2007 [3], 430 enseignants à temps plein (382 enseignants du 1er degré, souvent spécialisés, et 48 enseignants du 2d degré) ont exercé dans ce cadre. À ces effectifs s'ajoutent des enseignants intervenant en vacations (près de 4 000 heures de vacations, dont 70 % pour le 2d degré). Il est difficile de rapporter ces volumes d'heures enseignées au nombre de personnes détenues (et notamment aux flux annuels d'incarcérations) : l'administration pénitentiaire stipule bien

3. Toutes les données statistiques mobilisées dans cet article sont issues de la même source ministérielle : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Chiffrescles1erjanv2008.pdf. Ces données concernent l'année 2007. Ce sont celles qui sont les plus complètes quant aux différents dispositifs et publics d'enseignement. Les données des rapports ultérieurs sont malheureusement beaucoup plus lacunaires.

que 46 036 personnes ont été scolarisées en 2007, et qu'ainsi « 23 % de la population pénale a bénéficié de cours à tous niveaux de formation », mais ces données agrègent des formes d'engagement très différentes des détenus, depuis une simple inscription dans un cursus de formation et un abandon immédiat jusqu'à une implication régulière et intense dans un parcours, avec par exemple la préparation d'un examen. À ce premier dispositif s'ajoutent les enseignements dispensés à distance, par l'intermédiaire du CNED ou d'associations de bénévoles. 4 484 détenus ont étudié dans ce cadre en 2007 : ce sont d'abord des détenus dont les niveaux et les souhaits de formation ne correspondent pas à des formations de l'Éducation nationale dispensées sur place ; ce sont aussi les détenus incarcérés dans des établissements où n'intervient aucun enseignant professionnel ; ce sont enfin des détenus à qui les directions

locales refusent l'accès au centre scolaire, soit à titre sécuritaire (par exemple des « pointeurs » – personnes condamnées pour attentats aux mœurs – que la violence des autres détenus met en danger), soit à titre disciplinaire. Un troisième dispositif d'enseignement est celui des enseignements bénévoles du Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI). Cette association, créée en 1976, propose des actions de soutien scolaire et des activités socio-éducatives aux personnes détenues. Ses membres (plus de 1 300 en 2007) sont étudiants et interviennent généralement quelques heures par semaine en séances individuelles ou collectives. Leurs cours, moins contraignants quant à l'assiduité et à la motivation que ceux des enseignements de l'Éducation nationale, sont souvent nommés les « cours loisirs ».

Rappelons maintenant quelques données sur les niveaux de formation des publics détenus et étudiants en prison. Si l'on se réfère aux données de 2007 sur le repérage des personnes illettrées (avec un test initié en 1995), on constate que 1,4 % des détenus n'ont jamais été scolarisés, 3 % ne parlent pas du tout le français et 4,6 % le parlent de manière rudimentaire, 49 % sont sans diplôme, 75 % ne dépassent pas le niveau CAP, 32 % des personnes sont issues de cursus courts ou d'échecs du système scolaire (primaire, enseignement spécialisé, CPPN, collège avant la classe de troisième), 11,5 % sont en situation d'illettrisme grave ou avéré au regard du test. Il existe donc un noyau dur dans la population carcérale, caractérisé par un niveau d'instruction primaire.

On retrouve ce noyau dans la structure de la population engagée dans des dispositifs de formation en prison : en 2007, 61 % ont suivi une formation dite de base (alphabétisation, remise à niveau, préparation du Certificat de formation générale), 27 % une préparation au brevet, au

CAP ou au BEP, 9 % une préparation au baccalauréat ou au DAEU, 2 % des études supérieures. On retrouve aussi ce noyau dans les résultats aux examens : en 2007, 6 033 personnes détenues adultes ont été candidates à un examen ; 4 383 (72 %) ont été reçues, dont 3 496 au CFG, 294 à un CAP ou un BEP, 410 au diplôme national du brevet, 38 au baccalauréat (+36 partiellement), 89 au DAEU (+37 partiellement), 56 à un diplôme de l'enseignement supérieur (+85 partiellement). Ces données témoignent d'une première réussite formelle de l'école en prison : certains détenus, même s'ils sont très minoritaires, trouvent dans les examens un horizon qui leur convient. D'autres trouvent dans les enseignements qui leur sont proposés des satisfactions immédiates ou prolongées, des moments de suspension dans leurs soucis quotidiens, des façons de donner sens au temps, voire au principe, de la peine. Il est difficile d'évaluer ces formes et degrés de satisfaction, autrement que par les discours des enseignants[4]. Aucune étude qualitative transversale, à notre connaissance, n'est encore venue analyser les motivations et les évaluations des détenus scolarisés en prison. Les derniers travaux de Fanny Salane initient une telle analyse en se focalisant sur les détenus-étudiants (engagés dans des formations du supérieur)[5] ; ils montrent toute la difficulté d'une telle analyse (accéder aux détenus et trouver le format d'interrogation qui convient le mieux au recueil de leurs points de vue), ainsi que les nombreuses complexités du statut d'étudiant en prison. Cette approche mériterait assurément d'être étendue aux détenus – beaucoup plus nombreux – scolarisés dans des niveaux de formation moins élevés.

Il reste que ces premiers propos (sur le nombre de détenus scolarisés et les réussites aux examens) ne doivent pas masquer l'essentiel : une très large partie des personnes détenues ne s'engage pas dans les dispositifs scolaires. Lorsqu'on se réfère à la réalité quotidienne de l'enseignement en prison, lorsqu'on va au-delà des statistiques brutes (que l'on pense aux 90 % de détenus scolarisés qui ne passent pas d'examens, aux 77 % de détenus qui ne suivent aucun enseignement, ou encore à la grande majorité des détenus comptabilisés dans les « scolarisés » alors même qu'ils ont rapidement interrompu leur cursus), le constat s'avère brutal :

4. Bruno Milly, *Professions et Prison. Soigner et enseigner en prison*, thèse de doctorat de sociologie, Université Lyon 2, 2000, et « L'enseignement en prison : du poids des contraintes pénitentiaires à l'éclatement des logiques professionnelles », *Déviance et Société*, 28-1, p. 57-79, 2004.

5. Fanny Salane, *Être étudiant en prison. L'évasion par le haut*, La Documentation française, 2010.

l'enseignement concerne une très faible minorité des détenus, il ne mobilise guère, il ne mobilise pas durablement. Si l'on excepte les mineurs de moins de 16 ans (qui restent assujettis à la règle de scolarité obligatoire), les détenus ont pourtant le « choix » (ce choix est largement contraint, même pour ceux qui sont tentés de le faire, d'où la nécessité d'employer des guillemets) de s'engager ou non dans un cursus de formation, mais peu font ce « choix ». Cette faiblesse peut sembler paradoxale au regard des seules données sur les profils de formation des personnes détenues et de la mission officielle de réinsertion affectée à la prison. L'enseignement ne pourrait-il pas être une voie idéale de réinsertion pour des publics que l'on pourrait penser « en mal de formation » ? Suffit-il pour autant de stipuler que la prison pourrait être l'école de la deuxième chance pour que celle-ci soit ainsi investie par une majorité de détenus, et ce quels que soient leurs niveaux de formation ? Comment expliquer cette faible audience de l'école en prison ?

Les raisons du faible succès de l'école en prison

Quatre ensembles principaux d'explications à cette faible audience de l'école en prison, articulés les uns aux autres, peuvent être dégagés.

Un premier ensemble d'explications peut être recherché du côté des **profils socio-démographiques des détenus**. Tout d'abord, la très grande majorité d'entre eux sont adultes et se situent donc dans un moment du cycle de vie où les études sont considérées comme étant achevées ; bien sûr, le temps de la prison peut être investi par quelques-uns comme l'occasion de terminer un parcours initial jugé inachevé ou de reprendre des études pour s'ouvrir à d'autres horizons (pour occuper le temps de la prison ou préparer l'après-prison), mais cet investissement est rare, autant que l'est plus généralement la reprise d'études par des adultes en milieu libre. S'ajoute à cet effet « cycle de vie », un effet « parcours scolaire ». Une majorité des détenus ont connu des carrières scolaires difficiles, émaillées d'interruptions et d'échecs, et ne voient pas ce que l'enseignement en prison pourrait leur apporter que l'enseignement en milieu libre ne leur a pas apporté : une projection dans de nouveaux parcours de formation leur répugne alors généralement, surtout si ces parcours leur paraissent présenter des formats scolaires (dont les tests de niveaux pratiqués à l'entrée et certaines pratiques pédagogiques magistrales sont des archétypes). Ajoutons à ces deux effets, un effet « revenu ». Beaucoup de détenus disposent de très faibles ressources et sont conduits

à privilégier, dans la mesure du possible, les activités rémunérées (travail et parfois formation professionnelle) aux activités d'enseignement qui ne sont pas rémunérées en France (contrairement aux invitations du Conseil de l'Europe). Pour eux, s'engager dans un cursus de formation générale n'est donc pas un « choix » ; au mieux est-ce considéré comme un pis-aller pour ceux qui n'ont pas eu l'opportunité de trouver une activité rémunérée et qui s'y engagent « faute de mieux ». On touche ici à une difficulté qui met en question l'organisation des enseignements en prison : la non-rémunération des étudiants ainsi que l'impossibilité faite aux détenus de cumuler activité salariée et enseignement réduisent singulièrement le spectre des publics mobilisables.

Un second ensemble d'explications tient aux **conditions de l'incarcération**, dont on évoque rarement les effets à propos de l'enseignement, tant certaines (insalubrité des locaux, surpopulation carcérale…) paraissent engager des enjeux autrement plus « vitaux » (la santé, l'intégrité physique…) que l'accès à la formation. Peu de conditions sont pourtant réunies qui favorisent l'investissement dans les études et les activités qui accompagnent cet investissement (lire, écrire, apprendre, se concentrer) : on pense d'abord à la promiscuité dans les cellules, au bruit dans la détention. Dans certains établissements, des aménagements des conditions de vie (par exemple, des cellules individuelles) sont accordés à certains publics étudiants (notamment ceux qui préparent des examens), mais cela reste peu courant. Par ailleurs, l'incarcération n'est pas, pour la très grande majorité des détenus, un temps propice à une entrée dans les études, à une reprise ou une poursuite d'études. Contrairement à une idée reçue qui ferait du moment de la peine un temps qu'il serait facile d'investir en tant qu'étudiant (parce que justement beaucoup de temps serait « libéré », du moins « suspendu »), l'incarcération est généralement faite de temps courts et incertains, difficilement compatibles avec l'investissement durable dans un projet et un parcours de formation. Pour beaucoup, l'horizon pénitentiaire est flou et le temps de l'incarcération est principalement scandé par les attentes des procédures judiciaires : c'est principalement le cas des personnes incarcérées en maison d'arrêt, avec un statut de prévenu – donc en attente d'un jugement –, mais aussi, pour certains, avec un statut de condamné, en attente d'un transfert éventuel dans un établissement pour peines. Au regard de ces temporalités et incertitudes, on comprend que l'engagement ferme dans un parcours d'enseignement soit exceptionnel et qu'il concerne moins les détenus prévenus que les détenus condamnés, et moins, parmi ces derniers, les courtes peines que les plus longues. La majorité des détenus cherchent plutôt à occuper

le temps de la détention par des activités ponctuelles, qui font « passer le temps », « sortir de cellule », mais qui n'engagent pas sur le moyen terme. On touche ici à ce que le sociologue Erving Goffman nommait les « adaptations secondaires » pour qualifier les usages détournés que peuvent faire les reclus des dispositifs qui les entourent dans les institutions totales. L'enseignement n'échappe pas à ces usages détournés.

Un troisième ensemble d'explications de la faible audience scolaire en prison tient à **la structure des dispositifs de formation** et à certaines pratiques pédagogiques enseignantes. Le dispositif général a été pensé autour d'une incitation (en fait une quasi-obligation) faite aux détenus, désireux de suivre des enseignements, de s'engager dans des cursus complets de formation. Ce mode d'organisation pédagogique apparaît *a priori* peu adapté aux flux permanents de détenus (notamment dans
142 les maisons d'arrêt) et aux temps courts d'incarcération d'une partie de la population détenue. Mais il a ses « bonnes raisons » : il s'agit principalement pour les enseignants professionnels de lutter contre la tendance qu'auraient les détenus (et aussi l'administration pénitentiaire quand elle cherche à occuper les « inos » – inoccupés) à utiliser l'école comme un simple moyen de divertissement, sans engagement et investissement véritables : ces enseignants ne veulent pas de « cours loisirs » auxquels les détenus viendraient assister « à la carte ». Ce choix leur permet incidemment d'asseoir, auprès des détenus et des personnels pénitentiaires, une légitimité professionnelle, différente de celle des bénévoles, différente aussi de celle des animateurs socio-culturels. Il est donc attendu des détenus qu'ils aient un projet à moyen terme, qu'ils s'engagent dans des cursus complets et qu'ils soient « investis » (notamment par l'assiduité) dans les formations. Ce faisant, ces attendus (en termes de projet et d'investissement) produisent l'effet pervers d'exclure des détenus velléitaires ou dubitatifs (notamment ceux qui ont un passé scolaire difficile ou qui attendent une activité rémunérée), dont la motivation première pour l'enseignement n'est guère développée, en tout cas non stabilisée, et dont un engagement dans un dispositif plus souple (cycles de formation courts, avec un nombre hebdomadaire d'heures d'enseignement moins important) pourrait être l'amorce d'un parcours plus long et d'un investissement plus fort. Certains enseignants, notamment ceux qui interviennent à plein temps, sont bien conscients de cet effet pervers et tentent d'assouplir le dispositif, avec des exigences moins élevées sur le projet et l'investissement – mais l'équilibre n'est pas facile à tenir, pour ne pas tomber dans la simple occupation, et pour imposer cet assouplissement aux yeux des autres enseignants.

S'ajoute à cet « effet cursus » un « effet examen » particulièrement dévastateur, aussi bien dans la fréquentation des publics que dans la cohésion des enseignants. Une grande partie du dispositif d'enseignement est organisée autour de cursus préparant à des diplômes : CFG, CAP, BEP, brevet, baccalauréat. La justification des tenants d'un tel choix est double : l'obtention d'un diplôme est un gage de réinsertion ; certains détenus (notamment ceux qui en ont été privés dans leur formation initiale) attachent une importance à cette certification. Ce double argument est battu en brèche par une partie des enseignants, qui, au nom du principe de réalité, soulignent le faible pouvoir de réinsertion professionnelle de ces différents diplômes (notamment ceux de formation générale) dans les parcours post-incarcération et les effets inhibants et infantilisants de la certification sur une majorité de détenus : que certains puissent être motivés par la préparation et l'obtention d'un diplôme leur paraît ne pas devoir conduire à occulter le fait que d'autres voient justement dans ces formats scolaires des répliques des dispositifs qu'ils ont connus, quand ils étaient enfants ou adolescents, et dans lesquels très peu se sont épanouis et beaucoup se sont sentis mis en situation d'échec. Les clivages se font alors particulièrement forts au sein des enseignants intervenant en prison, entre ceux qui voudraient déconnecter les formations des préparations aux examens (c'est particulièrement le cas des enseignants exerçant à plein temps, et plus encore des enseignants du 1er degré, qui militent pour de simples attestations des parcours) et ceux qui défendent cette articulation (c'est notamment le cas des enseignants du 2d degré, intervenant de façon ponctuelle en prison dans le cadre de la préparation au brevet et au baccalauréat). Derrière ce clivage se fait jour une question majeure : dans quelle mesure les standards de l'enseignement de formation initiale en milieu libre sont-ils reproductibles en prison, auprès de publics détenus, adultes, avec des parcours scolaires et des conditions de vie spécifiques ?

Un quatrième ensemble d'explications tient enfin à **l'inscription de l'enseignement dans le dispositif carcéral**, à la place qui lui est faite ou laissée par l'administration pénitentiaire et ses différents personnels. Ces acteurs reconnaissent généralement la nécessité et l'utilité de l'ensemble des dispositifs d'enseignement (professionnels et bénévoles, continus et ponctuels, sur place et à distance) : la majorité les défend au nom de l'objectif de réinsertion assigné à la prison (et parfois, mais plus rarement, au nom du droit à l'enseignement), beaucoup en soulignent aussi l'intérêt disciplinaire direct : celui d'occuper les détenus et particulièrement les plus désœuvrés d'entre eux (les fameux « inos »). Mais cette reconnaissance

rhétorique se heurte à bien des pratiques. Tout d'abord, l'accès à l'enseignement apparaît rarement comme une priorité des directions locales d'établissement : dans les maisons d'arrêt, de nombreux transferts (transferts disciplinaires mais aussi « transferts-désencombrements » effectués pour soulager provisoirement un établissement des effets de sa surpopulation) sont effectués sans prise en compte du statut – scolarisé ou non – des détenus ; rares sont aussi les établissements qui réfléchissent à une articulation possible des activités de travail et d'enseignement. Globalement, et malgré les textes juridiques en vigueur, l'accès à l'enseignement est moins perçu comme un droit, qui serait inaliénable, que comme un privilège devant être réservé aux détenus les plus coopératifs et pouvant être retiré à ceux qui perdraient finalement cette « qualité ». L'accès à l'enseignement reste donc inscrit dans ce qu'Erving Goffman

appelait un « système de privilèges », dont les « institutions totales » font un usage courant pour réguler les relations entre les personnels et les reclus. En prison, les détenus doivent « négocier » avec les personnels de direction pour avoir accès aux structures d'enseignement (les plus récalcitrants seront soit privés totalement de cet accès, soit renvoyés à des cours par correspondance). Les détenus engagés dans des formations devront ensuite renouveler les gages de leurs bonnes dispositions, notamment en restant calmes en détention : l'accès à l'enseignement est en effet un privilège qui peut être retiré, à titre de sanction disciplinaire ; les détenus condamnés au quartier disciplinaire (le « mitard ») perdent aussi le bénéfice de leur scolarisation, le temps de leur sanction, et parfois aussi après (par comparaison, l'accès aux soins n'est pas alors suspendu dans les mêmes circonstances, ce qui atteste que l'accès à l'enseignement est beaucoup plus fragile et moins reconnu comme un droit que ce dernier). Par ailleurs, les détenus scolarisés devront quotidiennement négocier avec les surveillants d'étage de pouvoir être conduits à l'heure dans le centre scolaire : en « oubliant » certains détenus, ou en les conduisant avec retard, les personnels de surveillance rappellent régulièrement leur pouvoir de négociation dans les relations qui les lient aux détenus, mais aussi aux enseignants. L'accès à l'enseignement apparaît donc au cœur des complexités du système carcéral, et met en évidence le primat de la logique sécuritaire et disciplinaire sur la logique de réinsertion.

Profils socio-démographiques des détenus, conditions de l'incarcération, structures des dispositifs de formation et pratiques pénitentiaires expliquent que l'école en prison concerne peu de détenus en France, qu'elle ne soit pas encore un droit. Cela ne réduit en rien les satisfactions

que peuvent éprouver certains des détenus scolarisés, qu'ils préparent et réussissent ou non un examen. Mais cela réduit très fortement la généralité et la force de l'école en prison comme dispositif de réinsertion.

Le dédoublement utopique

Pour conclure, nous voudrions réfléchir sur ce que dit ce diagnostic sur la prison en général. Que révèle cette fragilité de l'enseignement, très souvent présenté comme un dispositif central de la mission de réinsertion, sur cette même mission de réinsertion et plus largement sur les missions de la prison et sur le sens de cette forme de pénalité ? L'article 1er de la loi pénitentiaire de 2009 se veut explicite : « 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 ». Cette affirmation rappelle étrangement le dédoublement utopique dénoncé par Michel Foucault et évoqué en introduction. Comme on l'a vu avec l'école, c'est un dédoublement utopique qui continue d'apparaître dans les textes officiels et de transparaître dans les réalités carcérales quotidiennes avec un primat des logiques sécuritaires, disciplinaires et punitives sur les logiques de réinsertion.

Pour autant, certaines transformations institutionnelles sont venues atténuer ce dédoublement au cœur des prisons, en donnant une place aux dispositifs de réinsertion que ceux-ci n'avaient pas auparavant : par exemple, en matière scolaire, l'établissement de conventions entre le ministère de l'Éducation nationale et celui de la Justice, la présence d'enseignants professionnels dans la quasi-totalité des prisons, la délivrance quotidienne d'enseignements dans les différents établissements sont autant de signes d'une prison qui évolue. Ces évolutions suffiraient-elles alors à dire que la prison réussit désormais à tenir ensemble réinsertion et punition ? Les récents diagnostics sur la prison, aussi bien scientifiques[6] qu'indigènes (ceux des professionnels exerçant en prison), prouvent que non. L'heure est donc à un diagnostic nuancé : la prison évolue marginalement, mais elle reste fondamentalement contradictoire,

6. Philippe Artières et Pierre Lascoumes (dir.), *Gouverner, Enfermer. La prison, un modèle indépassable ?*, Presses de Sciences Po, 2004 ; Gilles Chantraine, *Par-delà les murs*, PUF-Le Monde, 2004 ; Antoinette Chauvenet, Corinne Rostaing et Françoise Orlic, *La Violence carcérale en question*, PUF, 2010 ; Philippe Combessie, *Sociologie de la prison*, La Découverte, 3e éd., 2009.

diront les pessimistes ; elle reste contradictoire mais évolue, diront les optimistes. Quoi qu'il en soit, ce diagnostic invite à l'action politique. Qu'il s'agisse de prendre des décisions incrémentales visant à modifier de l'intérieur la prison et à garantir l'effectivité de certains droits (par exemple, en rémunérant les détenus scolarisés, en interdisant que les sanctions disciplinaires intracarcérales aient un effet sur leurs scolarité). Ou qu'il s'agisse de débattre à l'échelle sociétale sur la place de la prison dans les formes de pénalité et son utilité dans la société française (par exemple, en discutant de l'usage généralisé de la prison durant les temps d'instruction, à titre de « rétention de sûreté » ou bien pour des illégalismes « mineurs »). À défaut de toute action politique, la prison pourrait bien rester une école de rien.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Philippe Artières et Pierre Lascoumes (dir.), *Gouverner, Enfermer. La prison, un modèle indépassable ?*, Presses de Sciences Po, 2004.

Gilles Chantraine, *Par-delà les murs*, PUF-Le Monde, 2004.

Antoinette Chauvenet, Corinne Rostaing et Françoise Orlic, *La Violence carcérale en question*, PUF, 2010.

Philippe Combessie, *Sociologie de la prison*, La Découverte, 3e éd., 2009.

Claude Faugeron, Antoinette Chauvenet, Philippe Combessie (dir.), *Approches de la prison*, Bruxelles, PU de Montréal / PU d'Ottawa / De Boeck Université, 1996.

Michel Foucault, *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Gallimard, 1975.

Michel Foucault, *Dits et Écrits*, Gallimard, 2001.

Erving Goffman, *Asylums*, 1961 ; trad., *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*, Minuit, 1968.

Bruno Milly, *Professions et Prison. Soigner et enseigner en prison*, thèse de doctorat de sociologie, Université Lyon 2, 2000.

Bruno Milly, « L'enseignement en prison : du poids des contraintes pénitentiaires à l'éclatement des logiques professionnelles », *Déviance et Société*, 28-1, 2004.

Fanny Salane, *Être étudiant en prison. L'évasion par le haut*, La Documentation française, 2010.

RÉSUMÉ

L'enseignement est très généralement considéré comme l'un des dispositifs centraux de la mission de réinsertion fixée à la prison. L'étude de ses contours actuels atteste pourtant de sa faible audience auprès de la population carcérale et de sa fragilité institutionnelle. Cet article envisage différents registres d'explications (profils socio-démographiques des détenus, conditions de l'incarcération, structures des dispositifs de formation et restrictions pénitentiaires du droit à l'enseignement) qui questionnent le faible droit que constitue l'accès à l'école dans les prisons en France, et plus largement le statut utopique de la mission de réinsertion prêtée à l'institution carcérale.

Philippe Pottier

Repenser la peine de prison après la loi du 24 novembre 2009

On discourt beaucoup sur la prison. Mais la pense-t-on ? Depuis le début des années 2000, le premier avant-projet de loi pénitentiaire et les rapports parlementaires sur l'état des prisons, l'opinion s'est répandue que les prisons n'étaient pas dignes de la République. S'en sont suivis de nombreux débats, colloques et écrits, dans l'attente d'une nouvelle loi pénitentiaire après l'échec de l'avant-projet de 2001. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 est donc un repère essentiel, mais pas le seul. D'autres lois importantes avaient été publiées ces dernières années : loi du 30 octobre 2007 créant le Contrôleur général des lieux privatifs de liberté ; loi dite Perben II du 9 mars 2004. Une lecture comparée de l'avant-projet abandonné en 2001 et de ces lois, votées depuis, montre le chemin parcouru. L'ensemble des dispositions existantes aujourd'hui est plus riche et plus précis que ce qui était proposé initialement. Pourtant de nombreuses voix s'élèvent pour dire leur déception et l'insuffisance de la loi. Déception vraisemblablement provoquée par des attentes autres que ce à quoi pouvait répondre une loi pénitentiaire.

La prison, forcément une peine

Le débat sur la prison se joue constamment à plusieurs niveaux, sans qu'on en fasse la partition. Une phrase attribuée à l'ancien président de la République Valéry Giscard d'Estaing est emblématique de cette difficulté : « La prison, c'est la privation de la liberté d'aller et venir, et rien d'autre. » Ce qui mène à une impasse. Car la prison c'est, inévitablement, bien plus que la privation d'aller et venir. Ça ne peut pas, ne pourra jamais

n'être que cela, quels que puissent être les accommodements pour limiter ses contraintes. Elle sera toujours un moment où l'on est contraint de vivre, au quotidien, avec d'autres non choisis. Séparé de ceux avec qui on vivait. Un moment de vie en collectivité, où il faut se conformer à des horaires imposés, des procédures spécifiques et beaucoup d'autres choses. On peut améliorer les droits des personnes détenues, bien sûr, en particulier leur accès aux droits sociaux : c'est une part importante de la loi pénitentiaire et des évolutions positives de ces trente dernières années, et ce sera toujours à refaire. Mais on n'empêchera pas la prison d'être une peine. Une peine issue de la pensée des Lumières, certes plus douce que d'autres d'Ancien Régime où les corps étaient martyrisés et les sujets renvoyés au jugement de Dieu ; mais qui charrie bien son lot de souffrances. La prison est, de l'ensemble des sanctions possibles
150 actuellement, sans doute celle qui correspond le plus à ce qui est attendu traditionnellement et depuis longtemps d'une peine, et qui est clairement affiché dans l'origine du mot : le *poinê* grec, le prix du sang, compensation de la faute commise, et aussi, en passant par sa version latine, *poena*, le chagrin. La prison ne peut que peiner.

Comment sortir de l'aporie ? La prison est historiquement liée à une définition moderne de la peine, non religieuse dans notre société désenchantée. La question réelle que posent bien des déçus de la loi pénitentiaire, ce n'est pas celle de la prison mais celle de la peine. C'est une question possible, mais une question à laquelle une loi pénitentiaire ne pouvait répondre. On peut imaginer tout, jusqu'à une disparition du système pénal [1]. Ce n'est pas pour tout de suite. Afin que le débat soit possible et raisonné, on doit distinguer ces deux plans : celui de l'existence même de la prison et plus généralement du système pénal ; celui de l'amélioration ou de la réforme du système pénitentiaire existant, dont il est question ici.

On doit se confronter ensuite à une autre idée commune : la réforme de la prison serait impossible, les tentatives de changement inexorablement vouées à l'échec. Les évolutions sont pourtant visibles : la substance de la prison demeure, mais ses modalités de fonctionnement changent. Pour citer Michel Foucault : « Il ne faut pas voir la prison comme une institution inerte que des mouvements de réforme auraient secouée par intervalles […]. La prison a toujours fait partie d'un champ actif où ont foisonné les projets, les réaménagements, les expériences, les discours théoriques, les témoignages, les enquêtes [2]… »

1. Voir les écrits de Louk Hulsman et plus récemment ceux de Christian-Nils Robert.
2. Michel Foucault, *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Gallimard, 1975.

Et pourtant, de nombreuses évolutions

S'agissant des droits des détenus, on peut citer des évolutions nombreuses et continues. Ainsi, pour ne prendre que cet exemple, le droit aux relations familiales a constamment progressé. Il y a trente ans, un détenu ne pouvait rencontrer son visiteur que séparé de lui par un mur et un hygiaphone. Il ne pouvait écrire qu'à condition d'une autorisation expresse, qui n'était pas de droit. Ses lettres étaient systématiquement lues pour être contrôlées et censurées. Aujourd'hui les visites familiales sont de droit, la correspondance aussi, sans limites, et le droit à l'usage du téléphone reconnu pour tous, condamnés comme prévenus. Dans les années 1970, les détenus portaient encore un uniforme, le « droguet », costume pénal fait de tissu à bas prix. Il leur était interdit de parler pendant les déplacements. Ils devaient tourner en rond dans la cour de promenade. Pas de sanitaires dans les cellules, mais la « tinette », et encore moins de douches individuelles comme en sont équipées toutes les cellules neuves depuis 1998. Les conditions de détention sont régulièrement améliorées. Les droits des détenus sont étendus et les possibilités de recours généralisées. Cela ne peut cependant suffire à fonder une politique pénitentiaire. Il faut penser la peine de prison, réformer son fonctionnement pour qu'elle soit socialisante. Ce qui demande de rompre en partie avec une évolution récente (celle de la fin du XX^e^ siècle) en s'appuyant sur les espaces ouverts par la loi pénitentiaire.

Les différentes politiques pénitentiaires depuis l'après-guerre

Un grand discours de réforme pénitentiaire avait été élaboré dans l'immédiat après-guerre. La réforme Amor mettait au centre de la peine privative de liberté l'amendement et le reclassement social du condamné et affirmait que les conditions de détention devaient être exemptes de vexations inutiles. Surtout, elle visait à ordonner le temps de détention selon un schéma dynamique, le « régime progressif »[3]. Après une période initiale d'observation, le détenu devait connaître des conditions de détention de moins en moins contraignantes au fur et mesure qu'il se

3. Déclaration de principe de mai 1945 : « 1. La peine privative de liberté a pour but essentiel l'amendement et le reclassement social du condamné […]. 8. Un régime progressif est appliqué dans chacun de ces établissements en vue d'adapter le traitement du prisonnier à son attitude et à son degré d'amendement. Ce régime va de l'encellulement à la semi-liberté… »

rapprochait de sa libération et à condition que son évolution l'autorise ; il était parallèlement conduit à participer à des formations et activités éducatives, sur un mode nettement plus contraint que choisi. Les principes de cette réforme ne seront formellement remis en cause qu'en 1975. Mais alors qu'elle aurait dû concerner tous les établissements pour peine, elle n'aura été vraiment appliquée que dans sept d'entre eux.

À partir de 1975, le discours de réforme pénitentiaire de type « Amor » fut remplacé par un discours visant à élargir les droits des détenus, améliorer les conditions de détention [4] et mieux axer sur la préparation à la sortie. Cette étape est cohérente avec la phrase attribuée à Valéry Giscard d'Estaing en 1974. Cette pensée est encore prédominante dans l'avant-projet de loi de 2001. Elle n'est plus l'axe central de la loi pénitentiaire de 2009 qui rejoint celui de la réforme Amor : ne pas seulement mieux définir les droits des personnes incarcérées, mais définir le sens de la peine de prison et les modalités de fonctionnement liées. Les mots ne sont plus les mêmes, mais les intentions proches.

La loi pénitentiaire de 2009

Dans son titre préliminaire, la loi pénitentiaire de novembre 2009 dit du sens de la peine privative de liberté : « 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. »

Si la peine de privation de liberté doit permettre de préparer la réinsertion du détenu, la finalité est la prévention de la récidive, selon les modalités inscrites dans la nouvelle rédaction de l'article 717-1 du code de procédure pénale : « Dès leur accueil dans l'établissement pénitentiaire et à l'issue d'une période d'observation pluridisciplinaire, les personnes détenues font l'objet d'un bilan de personnalité. Un parcours d'exécution de la peine est élaboré par le chef d'établissement et le directeur du

4. Ce n'est pas toujours bien compris : de cette époque date le mythe des « prisons quatre étoiles », où le confort offert aux détenus est considéré par certains comme bien trop élevé. Ainsi, sur ce thème, on oscille constamment entre deux points de vue opposés : pour les uns, c'est toujours trop, pour les autres ce n'est jamais assez et le confort doit sans cesse être amélioré. Robert Badinter a coutume d'évoquer ce qu'il définit comme une loi d'airain des prisons : les conditions de vie qu'on y trouve ne pourraient être supérieures aux conditions de vie des moins favorisés dans notre société.

service pénitentiaire d'insertion et de probation pour les condamnés, en concertation avec ces derniers, dès que leur condamnation est devenue définitive. Le projet initial et ses modifications ultérieures sont portés à la connaissance du juge de l'application des peines […]. Leur régime de détention est déterminé en prenant en compte leur personnalité, leur santé, leur dangerosité et leurs efforts en matière de réinsertion sociale. Le placement d'une personne détenue sous un régime de détention plus sévère ne saurait porter atteinte aux droits visés à l'article 22 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire. »

Période initiale d'observation, définition d'un parcours d'exécution de la peine, régimes de détention différenciés selon les profils des détenus et leur évolution, on retrouve ici des orientations proches de celles des années Amor.

La loi du 24 novembre 2009 appelle donc un réajustement du discours pénitentiaire. Il ne s'agit plus seulement de préparer la sortie des détenus en limitant les effets désocialisants de l'incarcération, mais de concevoir le temps de la prison comme un temps de vie à investir ; de passer d'un discours visant à compenser des effets négatifs de l'incarcération à une vision dynamique, en se demandant comment et dans quelles conditions l'incarcération peut être socialisante.

Quelle socialisation en prison ?

La prévalence ces trente dernières années d'une orientation visant à limiter les effets désocialisants de l'emprisonnement est sans doute pour quelque chose dans l'idée que, quoi qu'on fasse, on ne parvient pas à faire du temps de l'incarcération un temps positif. On a dit plus haut que vouloir limiter la prison à la privation de liberté d'aller et venir et rien d'autre était une impasse. Plus fondamentalement, cette idée que la présence contrainte dans ce lieu qu'est la prison serait en soi désocialisante est contestable. Qu'est-ce qui est socialisant, qu'est-ce qui peut être désocialisant ? La famille peut-être la meilleure ou la pire des écoles de socialisation. Le quartier, la ville, la classe, le lieu de travail, aucun de ces lieux n'est *a priori* socialisant ou désocialisant : tout dépend de ce qu'ils sont, de ce qu'on y vit et avec qui.

La prison, un espace-temps

La prison serait-elle désocialisante parce qu'un mur sépare le dedans du dehors ? Mais la peine est par nature socialisante. Elle existe parce que les hommes vivent en société, ce qui impose des interdits et la sanction de

leur franchissement. Celui qui entre en prison est puni pour retrouver, plus tard, sa place dans la société. Ce qui constitue essentiellement la peine de prison, ce n'est pas un espace géographique, c'est un espace-temps. La peine de prison est une peine à temps, qui peut s'aménager et revêtir des formes très différentes. Elle peut être subie sans en franchir l'enceinte. Le développement des modalités et des conditions d'aménagement des peines, très élargies par la loi pénitentiaire, permet cela.

Qu'un délinquant puisse être condamné à une peine de prison et ne jamais y entrer peut sembler paradoxal, voire difficilement admissible. Il n'y a pourtant pas de contradiction, cela se conçoit dans la définition du parcours d'exécution de peine. La condamnation à une peine de prison impose au condamné un temps de peine. C'est un cadre dans lequel on va pouvoir adapter les modalités d'exécution de la peine, avec pour finalité la prévention de la récidive. Il est sage que ces modalités soient le plus ouvertes possible, afin de les adapter au mieux au profil de chaque personne condamnée et de son évolution.

Ce parcours d'exécution de peine, sous peine d'être artificiel, doit reposer sur deux choses : une réelle possibilité d'aménager la peine et une organisation de la vie en détention favorisant une socialisation correcte.

L'aménagement des peines, une obligation

La loi dit aujourd'hui que les peines doivent, et non peuvent, être aménagées. Les procédures sont modifiées dans cet esprit, en particulier avec cette disposition novatrice qui veut que toute peine ou tout reliquat de peine inférieure à deux ans si la peine est inférieure à cinq ans (la très grande majorité des peines sont concernées), le condamné la terminera systématiquement en surveillance électronique pour les quatre derniers mois, si un aménagement de peine n'a pas pu être mis en place avant. La loi dit donc que la fin normale de la peine de prison, ce n'est plus la prison. Ce n'est plus l'attente du dernier jour d'incarcération et la sortie de prison, mais un temps de surveillance en milieu ouvert. Les aménagements de peine ne sont plus une faveur. Ils ne sont plus la sanction positive du constat que le détenu présente les exigences d'une bonne insertion sociale (avoir un emploi, un domicile, une famille), ce qui faisait leur rareté. Voilà qui constitue une évolution majeure. On peut redéfinir le temps de peine de prison ainsi : un temps d'incarcération, où la prévention de la récidive trouvera toute sa place, suivi nécessairement d'un temps de retour encadré à la vie libre.

Cette évolution était souhaitée depuis longtemps. De nombreux études et rapports préconisaient d'éviter les « sorties sèches ». Elles sont

jusqu'à maintenant les plus nombreuses, les détenus en aménagement de peine représentant environ 30 % des personnes libérées. Tant qu'on est en prison, il est difficile d'engager des démarches suivies et approfondies de réinsertion sociale. On peut les préparer, les orienter, mais les obstacles sont importants. Ainsi la difficulté à obtenir des permissions de sortie répétées rend difficiles les contacts avec les organismes sociaux, qui n'interviennent pas tous, loin de là, en détention.

Durant ces trente dernières années, on a construit et inscrit dans le code de procédure pénale l'idée que l'action de réinsertion des détenus devait avant tout viser à éviter les effets désocialisants de l'incarcération. Il est dit plus haut que cette idée que la peine puisse être désocialisante est en soi contestable. S'il s'agit de parler de socialisation en n'évoquant que la réinsertion sociale, dans son sens socio-économique (avoir un travail, un logement, des conditions de vie correctes), il est clair que l'incarcération n'est pas le meilleur moyen d'y parvenir. Être incarcéré, c'est assurément risquer souvent de perdre son emploi, peut-être son logement, et connaître une limitation certaine de ses possibilités de contacts. Il n'y a qu'une solution qui garantisse d'éviter ces difficultés : ne pas incarcérer ! Ce qui est largement appliqué, puisque près de 80 % des peines prononcées pour des infractions susceptibles de conduire à l'emprisonnement sont des solutions de remplacement de l'incarcération. En développant les aménagements de peines permettant à chaque détenu de finir sa peine en milieu ouvert, on donne la possibilité d'éviter en grande partie les limites imposées à la préparation à la sortie traditionnelle. Approchant de sa libération, le détenu n'aura pas une ou deux permissions de sortir, mais plusieurs semaines de vie dehors, qui lui permettront d'engager ou de concrétiser les démarches d'insertion, tout en pouvant bénéficier d'un soutien de l'administration pénitentiaire par le biais des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Il est illusoire de penser qu'on peut réduire jusqu'à les faire quasiment disparaître les effets de l'incarcération. Il est raisonnable de prévoir un moment intermédiaire, entre la prison et la libération définitive, où la sortie de prison est accompagnée.

Mais avant cela, que faire pendant le temps d'incarcération ? Organiser la vie en détention, profiter de ce temps pour aller vers ce que la loi de 2009 propose : agir pour permettre à la personne détenue de « mener une vie responsable et prévenir la commission de nouvelles infractions ». Il ne s'agit plus, dans ce temps, de préparer essentiellement et difficilement la sortie, qui sera encadrée, mais bien d'intervenir à partir de ce pour quoi le détenu est là, de ce pour quoi il subit une peine prononcée contre lui : la commission d'un acte interdit par la loi pénale.

Prévenir la récidive

Cette orientation est déjà en partie mise en œuvre depuis ces dernières années par le développement des programmes de prévention de la récidive (PPR) des SPIP. Ces programmes visent à travailler directement la question du passage à l'acte transgressif. Ils privilégient des modes d'action collectifs, sous la forme de groupes de parole. Ces groupes ne sont pas des groupes thérapeutiques, ni des groupes d'échanges libres. Ce sont des groupes de guidance, à visée éducative. Ces programmes sont fondés sur une idée simple mais fondamentale en droit pénal, à la base de la sanction : la responsabilité.

156 ***La responsabilité, une notion fondamentale***

Pas de sanction si la personne est reconnue non responsable de ses actes ou des conséquences de ses actes, soit parce qu'elle était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique abolissant son discernement ou le contrôle de ses actes (art. 122-1 du code pénal), soit parce qu'« il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre » (art. 121-3 du code pénal). L'abolition du discernement renvoie un possible traitement de la personne vers une prise en charge psychothérapeutique. L'absence d'intention exclut la peine. Entre les deux, il y a la responsabilité. On ne condamne que des personnes considérées libres de leurs actes. Cette liberté peut être de façon plus ou moins importante contrainte par des nécessités. Mais toute sanction pénale est d'abord la reconnaissance de la responsabilité, donc de la liberté du condamné. Et, de ce fait, il sera responsable de sa récidive. Dans cet espace, les PPR visent à aider la personne à penser sa situation, à réfléchir à la possibilité de ne pas encourir une nouvelle peine en adaptant son comportement de manière à vivre avec les autres sans reproduire les actes interdits.

Il serait vain de conduire cette action éducative si la vie en prison continuait à être déresponsabilisante. La vie en prison doit elle-même être appréhendée comme programme de socialisation, le terme étant compris ici dans son sens premier : être apte à vivre en société, avec les autres et pas contre eux. C'est ce que les Espagnols tentent depuis quelques années avec les « modules de respect » [5]. La prison est un lieu

5. Pour une présentation de ces modules de respect, voir http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%E9ration_juridique/emprisonnement_et_alternatives/conf%E9rences/15thGallizoWorkshop2Wed_fr.pdf.

de vie collective, où il s'agit de permettre des prises de responsabilités. C'est ici et maintenant, dans cet espace collectif qu'est la détention, qu'une vie correcte, respectueuse des autres, peut-être expérimentée pour chaque détenu.

La nécessité de différencier les régimes de détention

Pour permettre cela, il faut clarifier quelques points. Tout le monde ne peut pas vivre avec tout le monde, au sein d'un espace de confinement comme la prison, dans une douce harmonie. Le développement de nouveaux modes de vie en détention nécessite une différenciation des régimes de détention. L'absence de différenciation amène inévitablement à appliquer le même gouvernement à chacun, et c'est forcément le plus restrictif. Si aucune différenciation n'est faite entre les détenus dangereux, ceux dont on craint l'évasion violente ou le comportement trop agressif, et les autres, la multitude des autres, on ne pourra pas offrir à ceux-là des conditions de détention assouplies et permettant la responsabilisation. Si ces détenus dont la dangerosité est avérée sont mélangés aux autres, on continuera à appliquer partout des règles fondées avant tout sur la méfiance. Prétendre à la fois « humaniser » les prisons, réformer les modes de gestion des détenus dans une optique éducative responsabilisante et refuser en même temps cette différenciation est un non-sens. Ce refus, couramment manifesté, est terrible. Sous prétexte de traitement égal, il condamne la très grande majorité des détenus à connaître des conditions de détention exagérément et injustement sécuritaires. Sous prétexte d'éviter à certains une gestion plus rigide, on l'impose à tous. Il est temps de sortir de ce faux raisonnement. Il faut considérer que la très grande majorité des détenus peut vivre dans des détentions où un régime de confiance permet la responsabilisation, et que quelques-uns seulement, quelques centaines tout au plus sur les 62 000 actuels – soit un pourcentage très réduit – appellent des dispositifs de sécurité renforcés. Si on les sépare, tous les autres pourront être maintenus dans des conditions de sécurité amoindries ou allégées [6].

La réforme Amor est toujours présentée comme un modèle de réforme humaniste, initiée par des responsables administratifs éclairés, ayant connu la détention pendant la Seconde Guerre mondiale. Parmi les dix points de

6. Cette séparation de quelques détenus des autres doit bien évidemment s'accompagner de dispositifs de contrôle et de révision régulière du statut du détenu.

sa déclaration de principe, le septième était rédigé ainsi : « La répartition dans les établissements pénitentiaires des individus condamnés à une peine supérieure à un an a pour base le sexe, la personnalité et le degré de perversion du délinquant. » Ces termes aux accents surannés étaient clairs : la mise en place du régime progressif devait, faute de pouvoir exister, être corrélée avec cette répartition des condamnés.

Considérer la peine de prison principalement comme un lieu de privation de liberté d'aller et venir, et rien d'autre, c'est un leurre. La considérer plutôt comme un espace-temps, où les modalités de contraintes peuvent varier et être adaptées au profil du détenu, doit permettre d'en rénover le fonctionnement, en l'axant sur la finalité de responsabilisation prescrite par la loi pénitentiaire.

RÉSUMÉ

On discourt beaucoup sur la prison, mais on la pense peu. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 est l'occasion de la repenser, en tentant de définir quelques axes permettant de mieux l'organiser et la gérer. En prenant en compte que la prison est d'abord un temps de peine, un espace-temps qui doit viser à prévenir la récidive, par une action socialisante ayant pour objectif de permettre à la personne détenue de mener, maintenant et plus tard, une vie responsable.

Julien Morel d'Arleux

LES PRISONS FRANÇAISES ET EUROPÉENNES : DIFFÉRENTES OU SEMBLABLES ?

Les prisons françaises seraient « équivalentes aux prisons moldaves », selon l'interprétation que les commentateurs du système pénitentiaire français font d'une déclaration d'Álvaro Gil-Robles, ancien commissaire européen aux droits de l'homme[1]. Le fait que ce jugement sévère ait été émis, en 2005, sur le dépôt du tribunal de grande instance de Paris, géré par le ministère de l'Intérieur, n'y change rien. La comparaison est restée et la critique est régulièrement réutilisée lorsqu'il s'agit de dénoncer l'état des prisons françaises.

La diversité que le terme « prison » recouvre dans chaque pays doit être soulignée. Un établissement pénitentiaire, une prison, est un lieu où une personne est écrouée ; mais il s'agit là du plus petit dénominateur commun entre une prison « ouverte » suédoise et une maison d'arrêt belge. Malgré la diversité des institutions pénitentiaires, il est possible d'effectuer des comparaisons grâce à l'action du Conseil de l'Europe, tout en notant qu'elles ne peuvent se réaliser qu'à un niveau étatique, les données collectées étant la plupart du temps centralisées (sauf pour certaines régions ou nations autonomes comme la Catalogne, l'Écosse ou l'Irlande du Nord).

Le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale fondée en 1949 qui regroupe 47 pays européens, de l'Europe occidentale aux pays de l'ancien « bloc de l'Est », des pays scandinaves à l'arc méditerranéen jusqu'à la Turquie. Les apports du Conseil de l'Europe en

1. Entretien donné à *Libération* le 22 septembre 2005. La comparaison n'est d'ailleurs pas reprise dans le rapport officiel du commissaire européen aux droits de l'homme.

matière de bonne gouvernance dans le domaine pénal et pénitentiaire ont largement été commentés, en particulier par l'action de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), du Comité de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et du commissaire européen aux droits de l'homme.

Au sein du Conseil de l'Europe, le rôle plus spécifique du comité de coopération pénologique (PC-CP) mérite d'être souligné. Ce comité d'experts prépare pour le comité des ministres du Conseil de l'Europe des recommandations qui, si elles n'ont pas de valeur juridiquement contraignante, dessinent les contours d'un bon usage des peines privatives et restrictives de liberté. L'adoption de ces recommandations par le comité des ministres et leur publication contribuent à définir une approche européenne des questions pénitentiaires.

160 L'organisation des systèmes pénitentiaires des pays membres du Conseil de l'Europe est d'une très grande diversité, qu'il s'agisse du nombre et de la taille des établissements, des publics accueillis ou des régimes de détention appliqués. Cette situation hétérogène se retrouve aussi au sein de l'Union européenne qui regroupe, en plus de ses pays fondateurs, une partie des pays scandinaves et certains pays de l'ancien « bloc de l'Est » (qui connaissent une modernisation plus ou moins rapide de leurs institutions). Il existe cependant en Europe des blocs relativement homogènes en termes d'organisation administrative, de population pénale et de politique pénitentiaire.

Pour bien mesurer la place des prisons françaises, notre analyse comparative s'appuiera plus précisément sur nos voisins européens (Royaume-Uni, Italie, Allemagne, Espagne, Belgique), tout d'abord du point de vue des publics placés sous main de justice, puis de celui des organisations administratives. L'un et l'autre permettent de mieux cerner la place de la prison dans nos sociétés.

Au-delà de la diversité des statistiques pénales

L'actualisation annuelle de la statistique pénale du Conseil de l'Europe (SPACE 1) par l'ensemble des États membres donne une vision générale de la situation des prisons sur le continent européen[2]. On peut regretter à ce

2. Les données utilisées dans cet article proviennent de la statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe (SPACE 1) pour les années 1999 et 2008. SPACE 1 a été élaboré à partir de 1983 par Pierre V. Tournier, chercheur au CNRS, pour le Conseil de l'Europe. Son édition est

titre qu'une autre série statistique, SPACE 2, dont la vocation est de suivre l'évolution des sanctions et mesures prononcées dans la communauté (SMC – hors détention) ne soit pas éditée avec la même régularité. Cela traduit en partie l'importance de la prison dans les systèmes répressifs mais également la très grande diversité de l'organisation de la probation, du milieu ouvert, au sein du Conseil de l'Europe. Pour cette raison, nous nous attacherons principalement aux données comparatives concernant les détenus [3].

Des taux de détention très différents d'un pays à l'autre

Le taux de détention d'un pays est un premier élément de comparaison utile. Il se calcule, pour 100 000 habitants, en rapportant le nombre de détenus au nombre d'habitants. Le taux de détention moyen pour les six pays qui nous intéressent est de 109 détenus pour 100 000 habitants. La France se situe en dessous de cette moyenne (99) et également en dessous du taux médian des pays du Conseil de l'Europe (102).

Deux remarques à ce titre : il faut tout d'abord rappeler la grande diversité de ces taux de détention qui varient de 630 pour la Fédération de Russie à 70 en moyenne pour les pays scandinaves. Les pays d'Europe occidentale ont ainsi des taux de détention plus élevés que les pays du nord de l'Europe. Cependant, la France qui est souvent décriée pour sa surpopulation carcérale se situe en termes de recours à l'incarcération (99) finalement très loin du Royaume-Uni (150) ou de l'Espagne (149). Ces deux pays ont connu sur la période 1999-2008 une très forte augmentation de leur taux de détention (24 % en moyenne pour chacun) contre une augmentation de 11 % pour la France sur la même période.

Pour comprendre le phénomène français de surpopulation carcérale, il faut comparer les capacités pénitentiaires pour 100 000 habitants (nombre de places rapporté au nombre d'habitants). La France, par exemple, se situe à un niveau beaucoup moins élevé que ses voisins européens (Allemagne 98, Espagne 114, Royaume-Uni 149 pour 100 000 habitants). Elle est, avec l'Italie, l'un des pays à la capacité la plus faible (79 places pour 100 000 habitants) par rapport au taux médian du Conseil de l'Europe (96). Cette situation a une incidence directe sur la surpopulation carcérale : on

---

actuellement réalisée par Marcello F. Aebi et Natalia Delgrande de l'université de Lausanne. Les autres données comparatives sont issues d'une étude réalisée pour le ministère de la Justice en février 2008 par la société IRDH. Ce cabinet de conseil en management français, spécialisé en management public, a réalisée cette enquête en lien avec quatre autres sociétés de consultants établies en Belgique, en Espagne, en Grande-Bretagne et en Italie.

3. Voir tableau 1.

compte 125 détenus pour 100 places en France contre 100 détenus pour 100 places au Royaume-Uni où la politique pénale répressive s'appuie sur une augmentation constante du parc pénitentiaire.

1. Taux de détention, capacité et densité carcérale dans six pays européens (2008)

	Nombre d'habitants 2008 (milliers)	*Nombre de détenus*	*Taux de détention pour 100 000*	*Capacité*	*Densité pour 100 places*	*Capacité pour 100 000*
	(a)	*(b)*	*(c) (b)/(a)*	*(d)*	*(b)/(d)*	*(d)/(a)*
Allemagne	82 369,50	64 571	78	80 507	80	98
Belgique	10 392,20	9 879	95	8 202	120	79
Espagne	46 157,70	68 620	149	52 447	131	114
France	**64 057,80**	**63 482**	**99**	**50 894**	**125**	**79**
Italie	58 146,30	54 240	93	42 992	126	74
Royaume-Uni	61 383,20	92 059	150	91 756	100	149
Total	322 506,70	352 851	109	326 798	108	101
Données médianes du Conseil de l'Europe	102			96		

SOURCES. SPACE 1, 2010, et Pierre V. Tournier, *Arpenter le champ pénal*, 2009.

Toutefois, l'évolution des taux de détention ne peut être expliquée par un seul facteur. Il s'agit plus d'interactions entre les politiques menées en matière pénale (plus ou moins répressives), leur réception au sein de la société (poids de l'opinion publique et, surtout, des médias) et l'environnement social et économique (développement du chômage ou période de plein-emploi).

D'autres clés d'analyse : taux de prévenus et motifs principaux de condamnation

La hausse ou la baisse de la population pénale ne dépend donc pas uniquement de l'importance de la criminalité mais aussi du traitement de celle-ci [4]. Le tableau 2 donne à ce titre plusieurs éléments d'analyse.

4. Voir sur ce point Frieder Dünkel et Sonja Snacken, *Les Prisons d'Europe*, L'Harmattan,

2. Taux de prévenus et motifs d'incarcération dans 6 pays européens (2008)

	Nombre de détenus	*Principal motif de condamnation*	*Nombre de prévenus*	*Taux de prévenus*
	(b)		*(e)*	*(e)/(b)*
Allemagne	64 571	Autres types de vols (21 %)	12 358	19 %
Belgique	9 879	Autres types de vols (17 %)	3 249	33 %
Espagne	68 620	Stupéfiants (27 %)	17 549	26 %
France	**63 482**	**Violences volontaires (23 %)**	**16 738**	**26 %**
Italie	54 240	Stupéfiants (36 %)	29 842	55 %
Royaume-Uni	92 059	Violences volontaires (19 %)	15 892	17 %
Total	352 851		95 628	27 %
Données médianes du Conseil de l'Europe		Autres types de vols (17 %)		24 %

Sources. space 1, 2010, et Pierre V. Tournier, *Arpenter le champ pénal*, 2009.

Si la comparaison des taux de détention reflète le recours à la prison dans les sociétés, le taux de prévenus [5] traduit plus spécifiquement la place de l'enfermement dans les procédures pénales. Dans ce cas, deux modèles traditionnels s'opposent. Le premier modèle, accusatoire, fondé sur l'*habeas corpus* et la *common law* propres aux pays anglo-saxons, est

2005, et Nils Christie, *L'Industrie de la punition. Prison et politique pénale en Occident*, Éditions Autrement, 2003.

5. Il faut prendre le qualificatif « prévenu » au sens large du terme, c'est-à-dire toute personne qui n'a pas fait l'objet d'un jugement définitif, et dont l'affaire est en cours d'instruction, en attente de jugement, en appel ou en cassation.

celui où la privation de liberté est réellement perçue comme une ultime solution. À ce titre, le taux de prévenus au Royaume-Uni n'est que de 17 % en 2008. Dans le second modèle, inquisitoire, l'enfermement est souvent utilisé comme un moyen de pression sur l'accusé afin qu'il reconnaisse ses torts. La France est aujourd'hui dans une position intermédiaire avec un taux un peu supérieur au taux médian du Conseil de l'Europe (27 %). Ce taux est en forte baisse depuis dix ans (31,5 % en 1999), le débat sur la présomption d'innocence ayant été très présent au cours des vingt dernières années, tant au moment de l'adoption de la loi du 15 juin 2000 qu'après l'affaire d'Outreau.

La situation de l'Italie, qui a le taux de prévenus le plus élevé (55 %) des pays de l'Union européenne est spécifique. Si le nombre de prévenus a toujours été important (47 % en 1999), ce qui correspond à la situation en France au début des années 1980, la situation actuelle s'explique aussi par les récentes lois d'amnistie qui ont fait baisser le nombre des détenus condamnés. De fait, cette diminution du nombre de condamnés fait augmenter la proportion de prévenus au sein de la population carcérale.

Enfin, l'analyse des motifs principaux de condamnation permet d'avoir une connaissance plus précise des crimes et délits sanctionnés. La France se démarque par la proportion de condamnés pour des actes de violences volontaires, ce qui est une évolution récente car les coups et blessures volontaires ne représentaient que 9 % des condamnations en 1999. Au début des années 2000, les principales causes de condamnation étaient les viols et agressions sexuelles (20 %). Le Royaume-Uni a connu une évolution similaire, alors qu'en Espagne et en Italie les infractions à la législation sur les stupéfiants sont restées la première cause de condamnation, dans des proportions identiques (plus de 33 % des condamnations). Cette surreprésentation des atteintes à autrui a des conséquences sur les actes de violences recensés en détention, qu'ils soient hétéro- ou auto-agressifs (violences entre détenus, suicides, automutilations).

L'administration des prisons : un service public comme un autre ?

Si ces données statistiques donnent une première analyse du poids du système pénitentiaire dans nos sociétés européennes, la question carcérale est, avant tout, une question de politiques publiques. La manière dont est organisée la gestion des prisons, le budget alloué à ces missions et leur légitimité dans le débat public sont autant d'éléments d'analyse qui sont riches d'enseignements.

En France, une situation bien spécifique

De ce point de vue, la France est à part sur le continent européen. L'absence d'une réelle loi sur le service public pénitentiaire constituait, jusqu'à l'année dernière, une exception française, tandis que nos voisins européens avaient adopté leur loi pénitentiaire dès les années 1970, c'est-à-dire il y a plus de trente ans (1975 pour l'Italie, 1977 pour l'Allemagne et 1979 pour l'Espagne). La Belgique se trouvait dans une situation similaire à la France et elle n'a adopté, après un long processus de concertation, une loi pénitentiaire qu'en 2005. Cette question montre bien la place que peut avoir le système pénitentiaire au sein de la société, qu'il soit pleinement assumé comme un service public contribuant à la stabilité sociale ou qu'il reste à la marge du débat public.

Il ne s'agit d'ailleurs pas uniquement d'une question législative. Si l'on compare les budgets alloués en 2007 aux administrations pénitentiaires [6], la France ne se situe plus dans une situation médiane comme c'était le cas pour les publics pris en charge. Le budget moyen alloué à la direction de l'administration pénitentiaire par habitant était de 34 € pour la France, contre 39 € en Belgique, 47 € en Italie et 62 € au Royaume-Uni. Seule l'Espagne avait un budget par habitant inférieur (22 €), mais dans ce budget n'est pas intégrée la sécurité périmétrique des établissements pénitentiaires assurée par la Guardia Civil. En 2007, cette même hiérarchie était reprise lorsque l'on comparait le coût d'une journée de détention : 55 € en Espagne, 77 € en France contre 112 € en Belgique, 124 € au Royaume-Uni et 149 € en Italie. Soit du simple au double.

L'investissement budgétaire traduit la place des administrations pénitentiaires dans les sociétés occidentales. La « loi d'airain » chère à Robert Badinter – soit le fait que le corps social n'accepte pas que les détenus puissent mieux vivre que la catégorie sociale la plus défavorisée de la société – ne se vérifierait ainsi qu'en France et en Belgique. Ce point est d'autant plus paradoxal que les critiques sur les systèmes pénitentiaires les plus vives s'expriment dans ces deux pays où la surpopulation pénale reste importante.

La question de l'adéquation du parc pénitentiaire à la politique pénale se trouve donc au cœur du bon fonctionnement des institutions pénitentiaires, car il n'est pas besoin de démontrer en quoi l'inadaptation des locaux et la surpopulation carcérale pèsent sur une bonne prise en charge des personnes détenues.

6. Enquête réalisée par IDRH pour le ministère de la Justice, février 2008.

Certains pays ont fait le choix d'augmenter fortement leur parc pénitentiaire pour accompagner une politique pénale répressive. Ce fut le cas des États-Unis dans les années 1980, c'est en partie le chemin suivi par l'Espagne et le Royaume-Uni depuis dix ans. Au Royaume-Uni, la capacité carcérale a augmenté de 43 % pour atteindre 149 places pour 100 000 habitants, tandis qu'elle augmentait de 26 % en Espagne pour atteindre le taux de 114 pour 100 000 habitants. Dans le même temps, la France voyait son parc pénitentiaire n'augmenter que de 4 %.

La situation pénitentiaire française relève donc à la fois d'un problème de sous-capacité et de vétusté du parc pénitentiaire. Aujourd'hui la moitié des places de détention, a été construite avant 1910, mais, par l'effet de trois programmes immobiliers successifs (correspondant à la création de 30 000 places de détention depuis 1987), cette situation sera dépassée en 2012. À ce moment-là, la moitié des détenus sera hébergée dans un établissement mis en service depuis moins de vingt-cinq ans. Ces programmes immobiliers permettent une rénovation majeure du parc pénitentiaire sans entraîner, au-delà des adaptations nécessaires, une trop forte augmentation de nos capacités de détention.

À l'issue du programme immobilier en cours, la capacité du parc pénitentiaire français sera ainsi de 64 000 places, soit 100 places pour 100 000 habitants, ce qui correspond à la moyenne européenne. Les gouvernements successifs ont ainsi justifié la construction de nouveaux établissements par l'objectif d'adapter les capacités de détention au nombre de détenus. Une telle politique immobilière permettra effectivement de faire disparaître la surpopulation apparente (densité pour 100 places) si le nombre de personnes incarcérées reste stable.

Les orientations de la politique pénitentiaire

Si cette stabilité est le résultat des politiques pénales, il faut relever que le taux de détention de 100 pour 100 000 habitants reste élevé en comparaison des pays scandinaves et au regard des standards du Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe a d'ailleurs adopté, en 1999, une résolution à caractère réductionniste, c'est-à-dire prônant une vraie limitation du recours à l'incarcération[7].

Sans que cette politique soit clairement affirmée et assumée, la situation de la France en 1999 s'inscrivait dans cette logique réductionniste grâce à une baisse des entrées en détention. Pour la première fois en vingt ans,

7. Conseil de l'Europe, *Le Surpeuplement des prisons et l'Inflation carcérale*, recommandation R (99) 22, adoptée par le Comité des ministres le 30 septembre 1999.

la période de déflation carcérale entre 1996 et 2000 avait permis une adéquation apparente (la surpopulation était toujours présente) entre les capacités de détention (47 000 places) et le nombre de détenus (48 000). Toutefois, à la différence de la Finlande, dont l'exemple de politique réductionniste est éclairant, la France n'a pas adopté une politique pénitentiaire claire [8] et, lors des deux élections présidentielles de 2002 et 2007, les débats sur l'insécurité ont contribué à faire augmenter le nombre d'incarcérations et la population pénale.

La recommandation du Conseil de l'Europe sur la surpopulation carcérale n'a pas réellement été suivie d'effets, ni en France, qui ne l'a pas diffusée, ni chez nos voisins européens, même si notre pays ne se trouve pas dans une situation équivalente à celle des États-Unis, contrairement à ce que prédisait Loïc Wacquant à cette même époque [9].

Cependant, si la France ne se situe pas dans une logique réductionniste, elle n'a pas non plus adopté une politique de construction immobilière prospective, comme l'a fait le Royaume-Uni, c'est-à-dire en anticipant une future inflation carcérale. Les politiques françaises sont donc plus orientées, depuis 2000 et surtout la loi Perben II de mars 2004, vers le développement des aménagements de peine sous écrou (placement sous surveillance électronique, placement à l'extérieur, semi-liberté) et une volonté de rénover un parc pénitentiaire encore trop largement vétuste et inadapté (avec par exemple des dortoirs dans certaines maisons d'arrêt).

La situation actuelle permet de conforter ces orientations, car la mise en service de nouveaux établissements ne s'accompagne pas d'une augmentation de la population détenue. En trois ans, plus de 7 000 places de détention ont ainsi été ouvertes alors que le nombre de détenus est plutôt orienté à la baisse (63 838 détenus au 1er juin 2008 contre 61 656 au 1er juin 2010). On ne peut pas pour autant parler de « déflation » pénitentiaire, puisque sur la même période les aménagements de peine sous écrou ont très nettement augmenté (+78 % en deux ans, de 4 829 personnes écrouées en aménagement de peine au 1er juin 2008 à 8 597 au 1er juin 2010).

8. Voir Nils Christie, *L'Industrie de la punition*, *op. cit*. Dans les années 1970, la Finlande avait un taux de détention largement supérieur à la moyenne européenne au début des années 1970 (120/100 000) et ce pays a fait baisser son taux de détention pour rejoindre celui des autres pays scandinaves (environ 70 détenus pour 100 000 habitants) dans les dix années qui suivirent, grâce à une politique assumée par les personnels judiciaires et pénitentiaires qui se la sont bien appropriée.

9. Loïc Wacquant, *Les Prisons de la misère*, Éditions Raisons d'agir, 1999.

Pour une gouvernance européenne de la prison ?

Les orientations adoptées par le Conseil de l'Europe, perceptibles dans les travaux du comité de coopération pénologique, définissent ainsi une approche pénitentiaire européenne qui se traduit principalement par des pratiques professionnelles et un traitement pénitentiaire relativement proches. Cette méthode de traitement de la délinquance peut être qualifiée de « responsable » si l'on reprend la règle pénitentiaire 102.1 qui indique que l'exécution de la peine doit permettre au condamné de vivre une vie libre et exempte d'infraction.

En effet, la sanction pénale vient en réponse à une rupture du lien
168 social et on peut légitimement lui fixer comme objectif que l'auteur de l'infraction adopte un mode de vie qui respecte les règles de la société. Là réside la meilleure garantie de la prévention de la récidive, dans l'acception des règles qui régissent le « vivre ensemble ».

Cette approche qui dépasse les visions idéologiques classiques est désormais celle de la France qui, avec l'article 1er de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, réaffirme cette question de la responsabilité [10]. Pourtant, les débats parlementaires ont montré que cette notion de « responsabilité » n'allait pas de soi, l'Assemblée nationale ayant dans un premier temps retiré cette notion qui a finalement été conservée dans le texte final adopté en commission mixte paritaire.

Fixer comme objectif à la sanction pénale de rendre « responsable » le condamné suppose de le reconnaître comme un citoyen à part entière et non comme un « autre », ancré dans la criminalité et qui ne ferait pas partie de la société. La sanction pénale ne vient donc pas exclure mais rappeler la qualité de citoyen de celui qui a enfreint la loi. En ce sens, la position adoptée par les représentants de la Nation tranche fortement sur les discours sécuritaires classiques et peut laisser espérer, à terme, une normalisation du débat sur les prisons françaises, à l'instar de nos voisins européens.

---

10. Loi du 24 novembre 2009, article 1er : « 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. » L'ordre et l'ensemble des mots comptent.

La prison reste au cœur des modèles répressifs européens depuis deux siècles mais un autre modèle d'exécution des mesures pénales doit se développer par le biais de la probation ou de l'exécution de ces mesures en milieu ouvert. Le 11 janvier 2006, le comité des ministres du Conseil de l'Europe adoptait une nouvelle version des règles pénitentiaires européennes (RPE). Quatre ans après, le 20 janvier 2010, les règles européennes relatives à la probation (REP) ont été adoptées.

D'abord la prison, puis la probation… Mais ces deux textes ont le même objectif : élaborer des normes tant juridiques qu'en matière de pratiques professionnelles sur les différentes formes de mesures et sanctions. Les RPE et les REP fixent un sens à la sanction qui ne correspond pas aux seules logiques rétributives, aux volontés d'amendement ou d'exclusion des délinquants. Cette philosophie pénale dessine une vision européenne des institutions pénitentiaires, de milieu fermé et de milieu ouvert, à laquelle la France doit pleinement adhérer.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Nils Christie, *L'Industrie de la punition. Prison et politique pénale en Occident*, Éditions Autrement, 2003.

Friedier Dünkel et Sonja Snacken, *Les Prisons en Europe*, coll. « La justice au quotidien », L'Harmattan, 2005.

Gilles Lucazeau (dir.), *Prisons d'Europe. Actes des 6es journées européennes du droit de Nancy*, Presses universitaires de Nancy, 2008.

Grégory Salle, *La Part d'ombre de l'État de droit. La question carcérale en France et en RFA depuis 1968*, Éditions de l'EHESS, coll. « En temps et en lieux », 2009.

Pierre V. Tournier, *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux*, L'Harmattan, coll. « Sciences criminelles – Controverses », 2008.

Pierre V. Tournier, « École du crime ou école de la citoyenneté ? Éloge de la prison en démocratie », *in* « À quoi sert la prison dans une société démocratique ? », *Les Cahiers de la sécurité*, nº 12, 2010.

RÉSUMÉ

Est-il possible d'évaluer la situation du système pénitentiaire français en le comparant à ceux de nos voisins européens ? Cette situation est en constante évolution (loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, rénovations immobilières, recrutement de personnels…) et il peut être utile de s'appuyer sur les travaux du Conseil de l'Europe, d'un point de vue normatif ou statistique, pour mieux cerner la place de notre pays. Cette comparaison européenne permet également d'esquisser les contours d'un système pénitentiaire auquel la France doit pouvoir contribuer de manière positive, à l'instar du travail réalisé depuis le printemps 2006 pour diffuser et mettre en pratique les règles pénitentiaires européennes (RPE).

CHRONIQUES

Jacques Leruez*

D'UN *HUNG PARLIAMENT* À UN GOUVERNEMENT DE COALITION

L'ÉLECTION BRITANNIQUE DU 6 MAI 2010 ET SES SUITES

Pour la première fois depuis février 1974[1], une élection générale britannique a donné des résultats incertains en ce sens qu'aucun parti n'a obtenu la majorité absolue des sièges et, comme en 1974, s'en est suivi une période de flottement de cinq jours, contre trois en 1974, qui a déconcerté le grand public, habitué à voir la passation des pouvoirs s'opérer dans les 24 heures qui suivent l'élection. Et pourtant, le public n'aurait pas dû être surpris puisque, depuis près de six mois, les sondages, qui ont peu évolué, indiquaient que l'hypothèse d'un *hung Parliament* (« parlement suspendu ») était très sérieuse.

Certes, les conservateurs sont restés en tête pendant toute la période ; mais, compte tenu du fait que le mode de scrutin les défavorise, on savait qu'il leur fallait au moins 10 points d'avance sur le parti travailliste pour être en mesure d'atteindre la majorité absolue des sièges. Au mieux, l'écart entre les deux s'est élevé jusqu'à 9 points, mais il a été plus souvent de 6 ou 7 ; en tout cas, les projections en sièges faites à partir de ces sondages, malgré leur caractère souvent hasardeux, n'ont jamais annoncé autre chose qu'un résultat indécis.

* Directeur de recherches honoraire au CNRS.

1. Lors d'une élection inopinée, le 28 février, le Premier ministre conservateur Edward Heath était arrivé en tête en voix, mais il avait quatre sièges de moins que les travaillistes. Pendant tout le week-end, il tenta en vain de former une coalition avec les libéraux (14 sièges), coalition qui, de toute façon, n'aurait pas disposé de la majorité absolue. De guerre lasse, Heath remit sa démission à la reine le lundi 4 mars ; son adversaire travailliste, Harold Wilson, ne s'embarrassa pas de négociations et forma, le jour même, un gouvernement minoritaire qui se maintint cahin-caha jusqu'en octobre, date où il provoqua une autre élection anticipée.

La campagne

Comme d'habitude en Grande-Bretagne, la campagne officielle a été courte mais intense. Il faut dire que, depuis les congrès annuels de septembre-octobre 2009, l'affrontement des partis, d'ordinaire limité à l'enceinte parlementaire, avait largement débordé dans les médias et dans le pays. En effet, la dissolution n'a pas constitué une surprise puisque le mandat de l'ancienne chambre expirait en juin. Dès l'annonce de la dissolution (mardi 6 avril), les trois principaux leaders se mirent à sillonner le pays, qui en avion ou hélicoptère (David Cameron), qui en train (Gordon Brown), qui en bus (Nick Clegg), en fonction de l'importance de leurs trésors de guerre[2].

Le thème récurrent chez David Cameron était celui d'un retour à la « communauté » et au « pouvoir populaire » pour réparer une « société brisée » (sans dire bien sûr que la « société brisée » était peut-être la conséquence du thatchérisme). Il disait qu'il s'adressait en priorité à ceux qui n'ont pas la parole, « les grands ignorés » du pays. Bref, dans son discours, il était fidèle à l'image qu'il voulait se donner de « conservateur compatissant » – image difficile à faire passer compte tenu de son origine sociale « patricienne », c'est-à-dire proche de l'aristocratie, sans pour autant renier cette origine sociale puisqu'il déclare volontiers qu'il a « appris la citoyenneté sur les terrains de sport d'Eton », en écho à la célèbre formule de Wellington selon qui la bataille de Waterloo a été gagnée sur les terrains de sport de la célèbre école. Plus pragmatiquement, George Osborne, directeur de la campagne conservatrice et chancelier de l'Échiquier fantôme (et depuis nommé chancelier de l'Échiquier) marquait un point dans le débat économique en dénonçant, comme dommageable à l'emploi, l'augmentation de 1 % de la contribution des entreprises à l'assurance nationale décidée dans son dernier budget par Alastair Darling, le chancelier de l'Échiquier travailliste, ce qui déclencha une polémique entre le gouvernement et les chefs d'entreprise. Ce thème eut incontestablement un impact au début de la campagne mais s'émoussa assez vite, y compris lors des trois débats télévisés[3] à l'échelle nationale entre les trois leaders nationaux[4].

Ces débats, réclamés par la majorité des médias, mais jusqu'alors refusés par l'un ou l'autre des deux grands partis, ont constitué la grande innovation de la campagne et, bien entendu, rencontré un succès médiatique considérable. On savait d'avance que cela donnerait au tiers parti libéral-démocrate une audience nationale, inhabituelle en raison de la marginalité à laquelle le mode de scrutin le condamne. Mais on ne pouvait penser que son leader récemment élu, Nick

2. Selon le *Times* du 7 avril, le parti conservateur aurait reçu 32,5 millions de livres de donations en 2009, le parti travailliste 16,2 millions et les libéraux-démocrates 6,2 millions. Les deux grandes formations avaient dépensé près de 18 millions de livres en 2005 (maximum autorisé : 18 millions). Pour ne pas être prisonnier des subventions syndicales comme le « vieux » parti travailliste, Tony Blair avait fait appel à des donateurs privés, dont certains fort riches et généreux, mais cette source de subventions s'est tarie avec la moindre popularité de l'ancien leader et son remplacement.

3. Chaque grande chaîne (ITV, Sky News, BBC) a eu le sien, mais tous étaient retransmis en direct par les autres chaînes.

4. Ce qui excluait les leaders nationalistes écossais et gallois et les leaders des partis d'Irlande du Nord.

Clegg, s'imposerait, dès le premier débat (le 15 avril), avec une telle aisance, face à deux politiciens beaucoup plus expérimentés que lui. Certes, l'effet de surprise a joué ainsi que sa télégénie personnelle. Il n'empêche que, à l'issue du débat, les enquêtes d'opinion immédiates montraient que 61 % des sondés estimaient que Nick Clegg avait été le meilleur (contre 22 % pour Cameron et 17 % pour Brown). Dès le lendemain, la presse – conservatrice dans sa grande majorité[5] –, inquiète de cette percée spectaculaire de Clegg, se déchaînait contre l'hypothèse d'un *hung Parliament* ; « Voter lib-dem est un vote en faveur du chaos », proclamait une libre-opinion dans le *Times*. En tout cas, les sondages qui, avant le débat, oscillaient autour de 36 % pour les conservateurs, 31 % pour les travaillistes et 21 % pour les libéraux-démocrates, explosaient littéralement en faveur de ces derniers : 31 % contre 32 % aux conservateurs et 28 % aux travaillistes[6]. Clegg lui-même remarquait : « Le monde douillet de la politique bipartite a disparu pour toujours. »

Cet enthousiasme, qui semblait particulièrement fort chez les jeunes et les femmes, allait retomber quelque peu. Dans les deux débats suivants (politique extérieure et économie), Clegg fut moins à l'aise ; dans le premier, il lui fallut défendre son europhilie dans un contexte de crise de l'euro ainsi que ses réserves sur le maintien en Afghanistan des troupes britanniques, sans compter la proposition libérale-démocrate ancienne de renonciation à l'arme nucléaire ; dans le second, il peina à justifier la politique migratoire de son parti, jugée trop laxiste par les autres partis. De plus, les électeurs se rendirent compte que, dans maintes circonscriptions, voter lib-dem était gaspiller sa voix et risquer de favoriser le candidat dont on voulait le moins. Aussi, vers la fin de la campagne, les espérances de vote du tiers parti étaient revenues à des niveaux plus traditionnels ; on attendait néanmoins un progrès en sièges comme en voix. Ce ne fut pas le cas. Le goût de la majorité des Britanniques pour le vote utile avait fait son effet.

Des résultats incertains…

La participation. Comme c'est malheureusement le cas depuis les années quatre-vingt, la participation a été médiocre : 65,1 %, certes meilleure qu'en 2001 : 59,4 % et 2005 : 60,2 %, mais bien faible pour ce temple de la démocratie dont l'élection à la chambre des Communes constitue le scrutin principal, puisqu'il détermine le choix du Premier ministre et du gouvernement ; et cela malgré les facilités données aux électeurs pour voter par correspondance avant le scrutin. Comme toujours, aussi, la participation a été plus forte dans le sud et les Midlands, là où il y a le plus de circonscriptions marginales, celles qui, par définition, sont les plus disputées. Il reste que le scandale des notes de frais faisait craindre aux partis une indifférence encore accrue de l'électorat pour la chose politique. On peut penser, par conséquent, que les débats télévisés des leaders, ainsi que l'effet Clegg, ont

5. La presse Murdoch (*The Sun, The Times*) qui avait encore soutenu Tony Blair en 2005 s'est prononcée pour David Cameron, de même que *The Economist* et *The Financial Times*. *The Independent* soutenait les libéraux-démocrates, de même que *The Guardian* qui, depuis 1997, était favorable aux travaillistes.

6. Sondage Populus dans le *Times* du 21 avril.

redonné conscience des enjeux au grand public en général et aux jeunes générations en particulier. C'est ce qui explique le mieux la légère amélioration de la participation en 2010.

Les résultats globaux. Aucun des trois grands partis ne pouvait se féliciter de l'issue du scrutin. Avec 36,1 % des voix, le parti « vainqueur » n'améliorait ses suffrages que de 3,8 points par rapport à 2005 et avec 307 sièges (97 de plus qu'en 2005), il était à 19 sièges de la majorité absolue. On ne pouvait donc parler que d'une demi-victoire, d'autant que le parti travailliste, avec 29 % des voix (- 6,2 %) et 258 sièges (- 91), faisait mieux que prévu. La percée des conservateurs n'était pas comparable, par conséquent, au triomphe de Blair de 1997. Quant aux libéraux-démocrates, ils devaient déchanter ; certes, ils amélioraient quelque peu leur score de 2005 en voix (23 % au lieu de 22 %) mais, contrairement à leurs espérances et à ce qu'indiquaient les sondages, ils perdaient 5 sièges par rapport à leur résultat de 2005. Ainsi, l'effet Clegg ne leur avait pas permis de briser la loi d'airain du système électoral. Ce n'était pas tout à fait une surprise : en effet, leurs progrès en sièges depuis 1997 étaient dus essentiellement au recul conservateur et il n'était pas évident que la remontée de ce dernier parti serait compensée pour eux par des gains suffisants aux dépens des travaillistes. C'est en définitive ce qui s'est passé ; les libéraux-démocrates ont perdu 13 sièges, dont 12 au profit des conservateurs et ils en ont gagné 7, 4 aux dépens des travaillistes, 3 aux dépens des conservateurs. Il reste qu'il a fallu en moyenne 34 989 voix pour élire un député conservateur, 33 731 voix pour élire un travailliste et 119 827 voix pour élire un libéral-démocrate ! On conçoit qu'une réforme du mode de scrutin dans un sens plus proportionnel ait figuré en première ligne dans le programme libéral-démocrate et dans ses exigences lors de la formation de la coalition. Le traitement des petits partis est encore pire : avec 919 546 voix, le UK Independence Party, formation eurosceptique à la droite des conservateurs, n'a aucun élu ; il en est de même du British National Party, qui rivalise surtout avec les travaillistes, avec 564 331 suffrages ; quant aux Verts, ils n'obtiennent qu'un seul siège avec 285 616 voix au total. Or ces trois partis sont représentés au Parlement européen, grâce au mode de scrutin plus proportionnel.

La trahison de la volonté des électeurs n'est pas le seul défaut du mode de scrutin. Il y a plus grave encore : il accroît la division politique Nord-Sud. Le succès du blairisme auprès des classes moyennes du Sud (ce que l'ancien Premier ministre appelait *Middle England*) était parvenu à gommer cette divergence, particulièrement accentuée à l'époque thatchérienne ; réapparue en 2005, elle est redevenue flagrante en 2010, la plupart des sièges perdus par le parti travailliste l'ayant été dans le sud et les Midlands de l'Angleterre. On doit d'ailleurs noter que si l'Angleterre seule était représentée à la chambre des Communes, David Cameron y disposerait d'une large majorité absolue : 298 sièges contre 235 (91 travaillistes, 43 libéraux-démocrates et 1 Vert). Le *hung Parliament* est donc exclusivement la conséquence du comportement électoral singulier des petites nations du Royaume-Uni : le pays de Galles et l'Écosse, où le parti travailliste continue de régner en maître.

Le comportement électoral des petites nations. Le pays de Galles (5 % de la population britannique) a envoyé à la

chambre des Communes 40 députés : 26 travaillistes (contre 30 en 2005), 8 conservateurs (contre 3), 3 lib-dem (contre 4), 3 Plaid Cymru, le parti autonomiste (contre 2). Toutefois, le maintien de la domination travailliste n'a pas empêché le pays de Galles d'être sensible à la poussée conservatrice : + 4,7 % des voix, et surtout 5 sièges gagnés, dont 4 aux dépens des travaillistes ; de plus, le *swing* (c'est-à-dire la moyenne du déplacement des voix d'un grand parti à l'autre) est exactement le même qu'en Angleterre : 5,6 %.

Comparée à l'Angleterre et au pays de Galles, l'Écosse (9 % de la population) constitue un autre monde électoral. Non seulement le parti travailliste retrouve tous les sièges gagnés en 2005, 41 sur 59 pour l'ensemble de l'Écosse, dont deux perdus à l'occasion d'élections partielles, mais il améliore son résultat en voix : 42 % contre 39 % en 2005 ! Même statu quo pour les autres partis : 11 sièges pour les libéraux-démocrates, en dépit d'un net recul en voix (- 3,7 %), 6 pour le Scottish National Party (malgré un progrès en voix : + 2,3 % qui fait de lui le second parti écossais) et 1 pour le parti conservateur. Ni l'un ni l'autre de ces deux partis ne réalise la percée espérée. Bien que réduit au quatrième rang, avec un siège unique, le parti conservateur n'en a pas disparu pour autant puisqu'il a réuni 412 855 voix, soit 16,7 % des suffrages. En Écosse, il est le grand perdant du mode de scrutin[7]. Par contre, les travaillistes et les libéraux-démocrates en tirent un profit maximum, puisqu'il a fallu seulement 25 256 voix pour élire un député travailliste et 42 315 pour un député libéral-démocrate. L'Écosse, décidément, est bien un monde à part[8] !

La composition de la chambre des Communes. Le scandale des notes de frais a eu au moins un mérite : les plus compromis des députés – sur tous les bancs – ont décidé de ne pas se représenter, quelquefois à la suite de fortes pressions de la part des dirigeants. Au total, ce sont quelque 150 anciens députés qui ont cédé la place et, comme, en outre, les conservateurs ont gagné 97 sièges, cela veut dire que quelque 227 membres des Communes, soit plus du tiers, sont des nouveaux venus. Il s'agit du plus fort renouvellement depuis 1945, scrutin qui avait suivi la guerre et surtout une période de dix ans sans élection. Mais le renouvellement ne s'est pas fait seulement par le nombre mais aussi par la sociologie. Il y a dorénavant 27 députés issus des minorités ethniques, nombre presque double de celui de 2005, dont 8 musulmans (y compris 3 femmes), la

7. Cela n'a pas toujours été le cas : en 1955, il obtenait la majorité absolue en voix (50,1 %) et en sièges (36 sur 71). Certes son déclin avait commencé avant Thatcher, mais c'est l'impopularité du thatchérisme en Écosse qui a achevé de le marginaliser.

8. L'Irlande du Nord encore plus, puisque les partis britanniques n'ont jamais pu s'y implanter durablement. Les électeurs continuent de voter pour les formations « communautaires » : chez les protestants, le Democratic Unionist Party, créé par le pasteur Paisley dans les années 1970 et qui dirige actuellement l'exécutif nord-irlandais, obtient 8 sièges, mais son chef actuel, Peter Robinson, est battu ; un autre unioniste est élu sous l'étiquette d'indépendant. Chez les catholiques, le Sinn Féin, émanation de l'IRA, garde ses 5 sièges, le Social Democratic Liberal Party, parti catholique modéré, longtemps dirigé par John Hume, prix Nobel de la paix en 1998, garde ses 3 élus. Il faut saluer le succès, à Belfast-est, de la candidate de l'Alliance, petit parti non sectaire et conciliateur, dont c'est la première victoire aux élections à la chambre des Communes.

plupart élus travaillistes, encore que les députés noirs ou asiatiques conservateurs soient passés en une seule fois de 2 à 11 ! Même avancée pour les femmes conservatrices qui passent de 18 à 48 ! Cela est dû à l'action personnelle de David Cameron qui avait fortement incité les partis de circonscription à élargir le recrutement de leurs candidats aux femmes et aux minorités. Les femmes toutefois progressent à peine en proportion de l'ensemble en raison des reculs travailliste et libéral-démocrate ; il y avait 94 femmes travaillistes dans la chambre de 2005 ; il y en a 4 de moins ; et il n'y a plus que 7 femmes libérales-démocrates contre 9 en 2005. Ce qui fait un total de 145, soit une douzaine de plus que précédemment et 22 % de l'ensemble des députés. Néanmoins, c'est une femme qui est la benjamine de l'assemblée, Pamela Nash, une Écossaise de 25 ans, élue dans la circonscription de Airdrie & Shotts.

… pour une coalition durable ?

La règle traditionnelle est que, dès qu'un parti a atteint la majorité absolue, il peut se proclamer vainqueur sans attendre que tous les résultats soient connus. Si c'est le parti du Premier ministre sortant qui l'emporte, ce dernier reste en place sans qu'une nouvelle nomination de la reine soit nécessaire ; s'il est battu, il se rend au palais pour remettre sa démission et quitte le 10 Downing Street ; dans l'heure qui suit, son vainqueur est appelé au palais et est nommé Premier ministre. Cette procédure de passation des pouvoirs, expéditive et sans formalités inutiles, à laquelle les Britanniques sont très attachés, n'a pu être appliquée en 2010. Comme en 1974, le Premier ministre sortant, même largement battu, a pu se maintenir tant qu'il n'a pas été avéré que son vainqueur était en mesure de constituer un gouvernement. Mais, à la différence de 1974, où le Premier ministre en place, Edward Heath, avait eu le premier l'initiative et tenté désespérément de former une coalition avec les libéraux, Gordon Brown, lui, est resté paralysé au 10 Downing Street, sans contacts, au moins officiels. (Il semble néanmoins qu'il ait eu deux conversations secrètes avec Nick Clegg.) En effet, en déclarant que, puisque le parti conservateur était largement en tête, il était normal qu'il « parle » – c'est le terme employé – d'abord avec David Cameron, le leader libéral-démocrate a introduit une nouvelle règle. De fait, les deux partis se sont livrés, avant et après le week-end, à une négociation intense et officielle, en ce sens qu'elle s'est tenue dans les locaux du Cabinet Office, donc sous l'égide invisible mais vigilante du secrétaire général du gouvernement et chef du Civil Service, Gus O'Donnell, avant tout soucieux de tenir la reine à l'écart de ces tractations inhabituelles pour la Grande-Bretagne.

Dès le vendredi 7 mai, dès qu'il fut clair qu'il ne pouvait former seul le « gouvernement stable » auquel il aspirait, David Cameron a fait à ses partenaires ce qu'il a appelé « une offre large, ouverte et globale », qui impliquait l'entrée des libéraux-démocrates dans le cabinet[9] et la recherche de compromis sur tous les points où les deux manifestes électoraux divergeaient le plus spectaculairement.

9. En définitive, ce sont 5 libéraux-démocrates qui entrent dans un cabinet de près de 30 membres (ce qui est plus que la moyenne des cabinets unipartisans : + ou - 25 membres ; le cabinet nommé par Tony Blair en mai 1997 comprenait 23 membres) et une vingtaine dans le reste du gouvernement (120 membres environ).

Il semble que ces compromis aient été plus faciles à trouver que les observateurs ne l'imaginaient, notamment dans le domaine économique et financier. Sans doute Cameron n'a pas vu trop d'inconvénients à écarter les propositions les plus droitières de son parti et Clegg les plus gauchisantes du sien ! Toutefois, on peut penser aussi que Nick Clegg et les autres dirigeants libéraux-démocrates – dont Chris Huhne, qui avait été le rival de Clegg pour le poste de leader, il y a deux ans, et qui est supposé plus à gauche que lui – ont vu dans l'offre de Cameron une chance unique pour leur parti d'entrer d'un seul coup dans la « grande politique », même s'il devait ce faisant décevoir bon nombre de ses supporters dans le pays [10]. Quant au compromis sur ce que l'accord de coalition appelle la « réforme politique », il prévoit que sera votée une loi fixant la prochaine élection de la chambre au 1er jeudi de mai 2015 et imposant un mandat fixe de cinq ans pour la chambre des Communes (supprimant ainsi le droit de dissolution sans limite dont dispose actuellement le Premier ministre), sauf vote d'une motion exigeant une dissolution par plus de 55 % des députés, disposition qui sera sans doute âprement discutée au Parlement. Il envisage également, à plus long terme, l'élection à la proportionnelle de tout ou partie de la chambre des Lords. Quant à la réforme du mode de scrutin, le parti conservateur a promis de faire voter très vite une loi organisant un référendum sur le vote alternatif, qui ne change pas le caractère uninominal du scrutin, mais sans s'engager à défendre cette réforme devant les électeurs. Nous sommes loin d'un mode de scrutin de type proportionnel, aspiration ancienne des libéraux-démocrates, mais sans doute ces derniers ont-ils pensé qu'exiger plus constituerait un *casus belli*. On voit ici la contradiction : on prévoit un simple vote parlementaire pour établir un mandat fixe de cinq ans pour les Communes, disposition essentielle, et on estime qu'il faut un référendum pour une réforme électorale somme toute bénigne et qui changera peu de chose, surtout si elle est accompagnée, comme le suggère l'accord, d'une réduction drastique du nombre des circonscriptions.

Comment en est-on venu à ce type de coalition quand on sait que les libéraux-démocrates sont idéologiquement plus proches des travaillistes que des conservateurs et alors que la logique d'une alliance « arc-en-ciel » paraissait séduisante à certains ? D'autres logiques se sont imposées. Et d'abord la logique arithmétique : les groupes travailliste et libéral-démocrate ne disposaient à eux seuls que d'une majorité relative (315 élus sur 650) ; leur alliance aurait donc impliqué le soutien ou au moins la neutralité, peut-être payés trop cher, des partis non anglais. Il y a ensuite la logique de l'élection ; les deux partis étaient en recul, le parti travailliste subissant une défaite importante même si elle n'était pas aussi lourde que celle de 1983 [11] ; les lib-dem reculaient en sièges et leurs suffrages n'étaient pas à la hauteur des espérances suscitées par les sondages. Dans ces conditions, il était difficile pour le leader libéral-démocrate de paraître sauver la mise à un parti et à un Premier ministre condamnés par les électeurs. Le grand public ne l'aurait pas compris, d'autant

10. Nick Clegg s'en est en quelque sorte excusé dans une déclaration au *Guardian*, le 15 mai, dans laquelle il estimait qu'il n'y avait pas d'alternative.

11. 27,6 % des voix et 209 sièges.

que la majorité des médias n'aurait pas manqué de hurler à la trahison du vote populaire. Enfin, à part certains membres du Cabinet, comme Peter Mendelson, dont la carrière politique s'arrêtait avec celle de Gordon Brown, il semble qu'une bonne partie des dirigeants[12] et des militants travaillistes aspirait à une cure d'opposition. C'est pourquoi l'annonce du retrait de Brown de son poste de leader (la veille du jour où il allait démissionner de ses fonctions de Premier ministre) est apparue comme une tentative désespérée, mais vouée à l'échec pour toutes les raisons que nous venons d'indiquer et sans doute aussi parce que trop tardive, pour donner une chance à un rapprochement sérieux avec les libéraux-démocrates.

Pour la première fois depuis la guerre donc – dans les circonstances particulières que l'on sait –, la Grande-Bretagne a un gouvernement de coalition qui prétend s'être donné un programme pour la durée d'une législature de cinq ans. Acceptons-en l'augure ! Inévitablement, ce gouvernement va jouir d'un « état de grâce » de plusieurs mois, ce qui devrait lui permettre, sans trop de mal, de faire accepter son programme d'économies budgétaires annoncé dans le budget extraordinaire du 22 juin[13] et un certain nombre de mesures phares. Mais cela durera-t-il ? Malgré le rajeunissement du groupe parlementaire, il semble que de nombreux députés conservateurs soient encore des « enfants de Thatcher », comme disent les médias, et que, par conséquent, ils acceptent mal certaines concessions faites aux partenaires libéraux-démocrates. À l'inverse, les députés libéraux-démocrates auront à cœur de garder une certaine liberté de jugement. Qu'arrivera-t-il, par exemple, si le gouvernement ne trouve pas de majorité pour le renouvellement du parc de centrales nucléaires à propos duquel ils ont maintenu leur opposition ? ou bien, si les pertes britanniques en Afghanistan (déjà près de 300) s'accroissent encore davantage sans une nette amélioration militaire sur le terrain ? Enfin, et surtout, qu'arrivera-t-il si les électeurs refusent le moindre changement dans la loi électorale ? Les députés lib-dem n'auront-ils pas alors l'impression d'avoir lâché la proie pour l'ombre ? Ces interrogations ne doivent pas empêcher de saluer cette modernisation, certes adventice, du mode de fonctionnement du système politique britannique qui fait que, pour une fois, un gouvernement dispose, au moins initialement, du soutien majoritaire des électeurs.

---

12. Notamment ceux qui étaient candidats à la succession de George Brown : les frères David et Ed. Miliband, Ed. Balls, Andy Burnham (tous quatre anciens du cabinet Brown) et Diane Abbott, la seule femme et simple député du rang, connue pour son orientation très à gauche. Les résultats d'une élection compliquée (il y a trois collèges d'égale importance : les députés des Communes et du Parlement européen ; les membres des partis locaux ; les adhérents des syndicats membres du parti) ont été donnés le 26 septembre. C'est finalement l'un des frères Miliband qui l'a emporté. La victoire du plus jeune frère Ed. signifie une volonté plus grande de renouvellement idéologique et, sans doute, un raidissement à gauche du vieux parti qui pourrait entraîner une plus longue cure d'opposition.

13. Le détail de ces coupes budgétaires ne sera donné qu'à la fin d'octobre. Les Britanniques auront donc eu une longue préparation psychologique. Cela suffira-t-il pour les faire accepter de gaieté de cœur ? On peut en douter même s'ils savent très bien qu'elles étaient inévitables (voir aussi la chronique « Repères étrangers », p. 204).

Christophe de Nantois*

LES CIRCONSCRIPTIONS NON DISPUTÉES : ÉTUDE COMPARATIVE SUR LES ENJEUX EN CIRCONSCRIPTION DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

« Qui t'a fait roi ? »
Adalbert de Périgord
à Hugues Capet

Face à certains phénomènes extérieurs au droit, le juriste est déconcerté, désemparé. Il est ici mis en difficulté car ses grilles de lecture ordinaires se révèlent inefficaces pour rendre compte de la complexité d'une réalité non codifiée juridiquement mais dont les effets sont incontournables. Chacun s'accorde par exemple à reconnaître le caractère fondamental du fait majoritaire et sa prégnance sur la vie politique de la Ve République, sans que pour autant on puisse aisément le définir.

La variété de l'implication individuelle des parlementaires dans les travaux de leurs assemblées est au nombre de ces phénomènes que l'on a du mal à saisir, mais dont on peut pourtant constater les effets. Il n'est pas besoin de démontrer que certains parlementaires sont plus présents que d'autres, pas plus qu'il ne faut prouver que la production parlementaire dans ses différentes acceptions s'en trouve affectée. L'objet principal de cette recherche est de fournir un élément d'explication à cette présence variable selon les individus. Nous démontrerons que cette présence dépend pour une large

* Docteur en droit public.

part d'une notion riche et inexploitée : les modalités politiques de l'élection dans la circonscription.

Dans le langage courant, la notion de circonscription non disputée est présente sous l'expression commune « bastion électoral ». Cette notion semble assez évidente car elle est intuitive : il est en effet patent que certaines circonscriptions sont « de droite », comme d'autres sont « de gauche ». Cette réalité des bastions électoraux invite immédiatement le chercheur à se poser plusieurs questions : quelles sont ces circonscriptions qui constituent des bastions et quelle est leur proportion dans l'élection globale ? Un camp politique est-il avantagé par ces circonscriptions non disputées, et si oui, lequel ? Cette proportion de circonscriptions dans laquelle l'élection se joue en dehors des urnes se retrouve-t-elle d'un pays à l'autre ?

Les nombreuses difficultés méthodologiques d'une telle recherche ne peuvent être détaillées ici, mais quelques points doivent néanmoins être éclaircis. Le champ de la recherche a été limité aux pays qui emploient le mode de scrutin majoritaire dans des circonscriptions uninominales : l'Allemagne (pour la moitié de ses députés), l'Australie, le Canada, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne et l'Inde [1]. Signalons immédiatement que toute étude sur les bastions électoraux se révèle être impossible aux États-Unis en raison d'une tradition de découpage électoral bien trop forte et passablement suspecte dans ses buts comme dans ses résultats [2]. La période considérée a été largement dictée par des raisons techniques dues aux découpages électoraux, la plus grande stabilité en la matière étant indispensable [3]. Il faut enfin signaler que les données sont très partiellement lacunaires [4].

L'intuition consistant à pressentir l'existence des bastions électoraux se confirme dans les résultats. Pour être très schématique dans un premier temps, constatons qu'environ une circonscription sur deux est non disputée. Dans le sens de la présente recherche, une circonscription non disputée n'a été détenue sur les vingt-cinq dernières années que

1. Plusieurs pays ont été exclus en raison de leur taille réduite ou du fait de leur caractère non démocratique.

2. Michel Balinski, *Le Suffrage universel inachevé*, Belin, 2004.

3. De ce fait, la période retenue pour la recherche varie légèrement d'un pays à l'autre : 1988-2007 pour la France, 1983-2005 pour la Grande-Bretagne, 1980-2009 pour l'Allemagne, 1984-2007 pour l'Australie et 1988-2006 pour le Canada.

4. Détail pour chaque pays : données recueillies (données inexploitables en %) : France, 2 885 (0 %) ; Grande-Bretagne, 3 879 (3,33 %) ; Allemagne, 2 499 (0,64 %) ; Australie, 1 300 (3,85 %) ; Canada, 1 836 (6,05 %) ; Inde, 1 980 (-). Total : 14 379 (2,47 %).

	France	*Grande-Bretagne*	*Allemagne*	*Australie*	*Canada*	*Inde*	*Total*
Données recueillies	2 885	3 879	2 499	1 300	1 836	1 980	14 379
Données inexploitables	0 %	3,33 %	0,64 %	3,85 %	6,05 %	—	2,47 %

Les données manquantes sont principalement dues aux découpages électoraux et ceci explique que l'addition des circonscriptions non disputées aux circonscriptions disputées n'atteigne pas systématiquement 100 %.

par un seul bord politique; cette définition s'appuie donc sur la détention de long terme. Ainsi, par simple déduction, l'autre moitié des circonscriptions a donc changé au moins une fois de bord politique, mais cette seconde catégorie est, comme nous le verrons, moins homogène que la première.

Il faut bien entendu détailler ces résultats en constatant d'abord que les partis « détiennent » la moitié des circonscriptions, ce qui a une influence déterminante sur les relations qu'entretiennent l'élu et sa formation politique; en analysant ensuite que les circonscriptions disputées correspondent à trois sortes d'enjeux différents; en observant enfin que les circonscriptions où se joue l'élection et où bascule le destin d'un pays sont peu nombreuses.

Les partis détiennent la moitié des circonscriptions

Il faut avant tout définir clairement la notion de circonscription non disputée et la comparer aux autres définitions actuellement retenues. Grâce à une nouvelle définition, il devient alors possible de constater, d'une part, qu'une circonscription sur deux est détenue par un parti politique et, d'autre part, que la droite bénéficie partout d'un léger avantage numérique.

La notion de circonscription non disputée : de l'ampleur du résultat à la permanence dans le temps

L'intérêt de mettre en avant la notion de circonscription non disputée est dicté par un souci de précision. En effet l'expression « bastion électoral », bien qu'elle soit couramment employée, n'est que rarement définie, ce qui tend à en faire une notion fourre-tout. Sans prétendre à l'exhaustivité en la matière, les définitions les plus sérieuses à la base d'études quantitatives scientifiques se fondent sur l'ampleur du résultat. Est alors considérée comme un bastion électoral la circonscription dans laquelle le candidat a atteint un score qui lui permet de distancer sérieusement son rival.

Michael Feldkamp et Christa Sommer définissent ainsi « les circonscriptions sûres » comme « celles où un parti ou son candidat a obtenu au moins 55 % des premières ou des secondes voix [5] ». Cette définition nous semble discutable à plus d'un titre. En premier lieu, le pourcentage de voix n'indique nullement un raz-de-marée en faveur d'un parti ou d'un candidat, il peut tout aussi bien indiquer une démobilisation ponctuelle d'un adversaire désorganisé. À l'inverse, ne pas atteindre 55 % n'indique nullement qu'un parti différent pourrait emporter la circonscription; celle-ci peut être le lieu d'un affrontement au sein du parti ou de la coalition qui va l'emporter.

D'autre part, ce pourcentage (55 %) est parfaitement arbitraire et, surtout, il n'implique aucune stabilité dans le temps, ce qui nous semble être à l'opposé de la notion de « circonscription sûre ». Enfin, l'appréciation qui consiste à considérer pour ce calcul soit la première, soit la seconde voix de l'électeur allemand nous paraît curieuse. Malgré tout, cette méthode a un avantage certain : elle est aisée à mettre en œuvre et donne des indications rapides et faciles à exploiter.

Dans le même esprit, la commission électorale australienne (Australian Electoral Commission ou AEC) a créé sa

5. Michael Feldkamp, Christa Sommer, *Parlaments-und Wahlstatistik des Deutschen Bundestages 1949-2002/03*, Bundestag, 2003, p. 8-9.

propre classification des circonscriptions : sûre (*safe*, plus de 60 %), assez sûre (*fairly safe*, de 56 à 60 %) et faiblement détenue (*marginal*, moins de 56 %). Cette méthode est pourvue des mêmes avantages que la première et nous y appliquerons sensiblement les mêmes critiques : ces résultats sont avant tout conjoncturels et représentent mal une structure de long terme. Pour ces différentes raisons, il nous semble pertinent d'étudier les circonscriptions selon une nouvelle perspective qui évite toute lecture chiffrée et s'attache davantage à la stabilité.

Une circonscription sur deux est détenue par un parti

Si l'on constate que depuis vingt-cinq ans une circonscription a toujours été détenue par le même bord, on peut en déduire qu'elle est une circonscription stable en faveur de ce camp politique. Selon cette méthode, on obtient les résultats suivants :

Les circonscriptions non disputées [6]

	Allemagne	*Australie*	*Canada*	*France*	*Grande-Bretagne*	*Moyenne*
Circonscriptions non disputées (bastions)	52,51 %	48,67 %	30,39 %	41,07 %	51,08 %	44,74 %

Ces chiffres sont édifiants : dans ces cinq pays, durant les vingt-cinq dernières années, entre un tiers et plus de la moitié des circonscriptions n'ont jamais changé de bord politique. Cependant une circonscription, fût-elle stable, ne peut appartenir éternellement à un bord politique. Aussi le député issu d'une circonscription de ce type se méfie-t-il toujours des renversements de tendance, car la lecture du passé ne prédit pas parfaitement l'avenir et la géographie des bastions change avec le temps.

Les circonscriptions non disputées assurent une représentation minimale à l'assemblée pour un parti politique ou pour une coalition. Ce sont bien souvent des bastions historiques et sociologiques dont tous les partis de tous les pays disposent. Les circonscriptions non disputées permettent donc d'envisager, avant l'élection, plus ou moins sereinement, la création d'un groupe parlementaire (avec les éventuels subsides que cela représente). Elles apportent un réservoir de voix certain et estimable à l'avance, avec les conséquences que cela implique en termes de financement public en France et en Allemagne où un financement est prévu par voix. Cela peut être un atout considérable dans des négociations pour des emprunts bancaires puisqu'une estimation des apports pour les années à venir peut être effectuée, indépendamment du gain global des élections. Le bonheur est donc double pour les grands partis qui possèdent ces circonscriptions, car elles sont

6. Les résultats circonscription par circonscription pour la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne sont disponibles *in* Christophe de Nantois, *Le Député : une étude comparative France, Grande-Bretagne, Allemagne*, thèse Paris X-Nanterre, LGDJ, 2010, annexe.

à la fois des mannes électorales *et* des mannes financières.

En termes politiques, les bastions sont des lieux à part car l'élection y répond à des règles spécifiques : ici, pour être élu, le député doit avant tout obtenir l'investiture du parti et / ou de la coalition à laquelle il appartient. L'élection vient ensuite, sauf malheur improbable, valider le choix des militants ou des partis. Ces forteresses sont par ailleurs des endroits où l'on peut facilement recycler les élites nationales parachutées pour peu que le siège soit vacant ou qu'il le devienne opportunément…

Autrement dit, dans ces circonscriptions, le candidat ne doit pas convaincre les électeurs, il doit surtout convaincre son parti.

En France, 178 circonscriptions sont non disputées en faveur de la droite, mais une analyse par parti montre une spécificité toute française : 78 de ces circonscriptions sont restées stables pour le RPR / UMP, alors que seules 9 circonscriptions sont restées stables au profit de l'UDF-Nouveau Centre [7]. Par conséquent, le total de ces deux partis n'atteint pas le total global de la droite, composé pourtant d'eux seuls. Cela s'explique par la présence de querelles intestines au sein de la coalition. Le phénomène est parfaitement identique à gauche puisque 59 circonscriptions sont stables en sa faveur alors que 34 le sont au profit exclusif du PS, contre 10 en faveur du PC. La droite française est donc créditée d'un avantage conséquent et systématique de 119 sièges avant même que l'élection ne se déroule.

Ainsi dans le cas de la France, des arbitrages sont effectués avant l'élection ou éventuellement pendant celle-ci : avant, si les partis se sont entendus pour ne présenter qu'un seul candidat ; pendant, si l'arbitrage est fait par les électeurs qui tranchent donc les luttes au sein des partis d'une même coalition. Cette seconde hypothèse correspond elle-même à plusieurs cas différents : il peut en effet s'agir d'une mésentente ponctuelle et locale entre les partis ; mais il se peut qu'un autre phénomène soit présent : l'existence sociologique quasi exclusive d'un camp dans cette circonscription. Cette prééminence peut avoir pour conséquence d'aiguiser les appétits des deux partis principaux de la coalition, les poussant à s'entredéchirer tant ils sont sûrs de leur victoire finale dans cette circonscription. Cette hypothèse n'est pas si rare : 91 circonscriptions pour la droite contre 15 pour la gauche correspondent à ces querelles. Il faut reconnaître que l'existence d'un second tour encourage cette prise de risque calculée et explique cette spécificité française. Ainsi par exemple à Neuilly-sur-Seine, la composition et l'histoire de la circonscription font qu'il est possible de présenter un candidat UMP contre un Nouveau Centre, qu'il y ait un seul candidat de gauche ou vingt ne changera très probablement rien au résultat final.

Circonscriptions non disputées en France

Circonscrip stables de droite	*Circonscrip UMP / RPR*	*Circonscrip UDF / NC*	*Circonscrip stables de gauche*	*Circonscrip PS*	*Circonscrip PC*
178	78	9	59	34	10
30,85 %	13,52 %	1,56 %	10,23 %	5,89 %	1,73 %

7. Ainsi qu'une au profit de l'UDF-MoDem, considérée ici comme étant de droite.

En Grande-Bretagne, 330 circonscriptions sont non disputées et l'on peut classer celles-ci en trois catégories distinctes : 168 au profit des travaillistes contre 149 en faveur des conservateurs. Enfin, d'autres partis sont implantés de façon stable dans une ou plusieurs circonscriptions. Un de ces partis est à vocation nationale : les libéraux-démocrates qui obtiennent selon ce décompte 8 circonscriptions (sur les 63 sièges qu'ils ont obtenus aux élections de 2005). La troisième force politique du pays n'a donc que 8 sièges assurés avant l'élection, ce qui n'est pas négligeable dans un système connu pour être majoritairement, sinon exclusivement, bipartisan. Les difficultés d'implantation d'un parti sont donc à relativiser : ce parti possède bien des bastions inexpugnables depuis 1983.

Les autres partis bénéficiant de circonscriptions stables sont des partis à vocation régionale : le Democratic Unionist Party, 2 circonscriptions, et le Social Democratic and Labour Party, 1 circonscription, qui sont deux partis issus de la scène nord-irlandaise où ils sont fermement implantés et d'où les deux principaux partis sont totalement exclus. Parmi les partis à vocation régionale, il convient de ne pas oublier le Plaid Cymru, le parti nationaliste gallois implanté durablement grâce à 2 circonscriptions stables depuis 1983. À cette liste ne manque donc que le Scottish National Party, qui n'a aucune circonscription qu'il puisse être assuré de gagner.

En Allemagne, 157 circonscriptions sont stables, dont 66 circonscriptions au profit de la CDU, chiffre auquel il convient d'ajouter celui des 39 circonscriptions stables de la CSU (droite bavaroise) ; soit un total de 105 circonscriptions stables pour la droite allemande contre seulement 52 en faveur de la gauche allemande. Cette dernière est ainsi non seulement handicapée par un nombre plus faible de bastions, mais en plus elle est divisée puisque le SPD n'en possède que 47. Dans les cinq autres circonscriptions acquises à la gauche, il existe donc une lutte interne entre ses différentes composantes : SPD, Les Verts-B 90 ou le PDS-Die Linke.

Le cas très spécifique de la CSU mérite quelques développements, car la Bavière est en elle-même un gigantesque bastion : le SPD n'y a quasiment jamais d'élus.

Les élus SPD (mandat direct) en Bavière

	2009	*2005*	*2002*	*1998*	*1994*	*1990*	*1987*	*1983*	*1980*
Élu(s) SPD	0	1	1	7	1	2	0	1	5
Sièges à pourvoir	45	45	44	45	45	45	45	45	45
%	0,00	2,22	2,27	15,56	2,22	4,44	0,00	2,22	11,11

Le total est éloquent : sur 404 députés bavarois élus entre 1980 et 2009, 18 sont issus du SPD contre 386 de la CSU, soit un rapport de 4,46 % contre 95,54 %. Le candidat investi par la CSU est donc presque assuré d'être élu. La situation n'est guère différente dans le Land voisin du Bade-Wurtemberg : en 2009, sur

38 circonscriptions, une seulement est détenue par le SPD contre 37 pour la CDU. Quant au total d'élus en presque trente ans, il s'élève à 30 pour le SPD contre 306 pour la CDU (soit 89,47 % contre 8,77 %).

Ainsi se dessine une carte déséquilibrée des bastions politiques en Allemagne : les deux Länder du sud concentrent à eux seuls presque les deux tiers des bastions de la droite allemande (61,90 % en 2009 ; 65,74 % en 2005) et elle y obtient 92,76 % des élus (mandat direct) depuis trente ans. Le SPD pour sa part a une carte de ses bastions plus morcelée et répartie sur l'ensemble du territoire.

En Australie, les circonscriptions non disputées sont au nombre de 73, dont 37 en faveur de l'Australian Labor Party, 28 en faveur du Liberal Party et 8 conquises par le National Party. Au Canada enfin, les circonscriptions non disputées sont au nombre de 93 selon la répartition suivante : 28 pour les Conservateurs, 38 pour les Libéraux, 25 pour le Bloc québécois et 2 pour le Nouveau Parti démocratique.

Un léger avantage statistique en faveur de la droite

Circonscriptions non disputées par camp politique

	Allemagne	*Australie*	*Canada*	*France*	*Grande-Bretagne*	*Moyenne*
Droite	35,12 % (105)	18,67 % (28)	9,15 % (28)	30,85 % (178)	23,07 % (149)	23,37 %
Gauche	17,39 % (52)	24,67 % (37)	12,42 % (38)	10,23 % (59)	26,01 % (168)	18,14 %
Autre	0 % (0)	5,33 % (8)	8,82 % (27)	0 % (0)	2,01 % (13)	3,23 %

Malgré toutes les difficultés à exporter un concept aussi complexe – et surtout aussi national – que « la droite » ou « la gauche », il est possible de se risquer à franchir les frontières pour observer des spécificités statistiques. Si l'on examine selon ces conditions nécessairement réductrices les tendances générales sur les cinq pays considérés, il apparaît que la droite est légèrement avantagée par rapport à la gauche par une détention de circonscriptions stables supérieure de 5 points.

Ces moyennes ne sont toutefois pas très parlantes. Il est en revanche plus pertinent de constater les spécificités pays par pays par rapport à ces taux moyens. Dans ces conditions, les droites française (30,85 %) et allemande (35,12 %) obtiennent des résultats largement supérieurs à la moyenne des droites (23,37 %), ce qui montre leurs excellentes implantations locales, contrairement à la droite canadienne (9,15 %) qui est concurrencée par d'autres partis politiques. À gauche, l'implantation est nettement plus homogène d'un pays à l'autre, mais on peut souligner la très bonne implantation des travaillistes britanniques (26,01 %), alors que la gauche française (10,23 %) souffre d'un étonnant déficit d'implantation locale. Enfin, l'implantation stable

d'autres partis reste un phénomène ultra-minoritaire.

Dans le cas de la France, ces phénomènes d'implantation se conjuguent et forment une situation que l'on ne retrouve pas ailleurs dans l'échantillon retenu : à la forte implantation locale de la droite doit être ajoutée la faible implantation locale de la gauche. Cela explique le remarquable contraste français : un avantage conséquent de 119 sièges existe en faveur de la droite.

Cependant, cette faiblesse de la gauche française ne doit pas être extrapolée outre mesure. En effet, ce déficit d'implantation n'est pas imputable à une plus faible qualité de la gauche française par rapport à ses homologues, car, si tel était le cas, elle serait moins fréquemment au pouvoir, et ce n'est pas conforme à la réalité politique des dernières décennies. Il faut donc en conclure que, certes, la gauche française est dotée d'un handicap d'implantation, mais que celui-ci n'affecte pas pour autant ses chances d'accéder au pouvoir.

Les circonscriptions disputées : trois profils, trois sortes d'enjeux

En admettant la définition retenue ci-dessus pour les circonscriptions non disputées, les circonscriptions disputées sont alors celles qui passent d'un camp à un autre au fil des élections. Par conséquent, le résultat final de l'élection se joue dans ces circonscriptions ; ici plus qu'ailleurs, les candidats devront faire une bonne campagne pour l'emporter.

Pourtant, les enjeux ne sont pas les mêmes d'une circonscription à l'autre et les moyens à mettre en œuvre ne devront pas y être identiques : ici les électeurs seront sensibles aux thèmes et aux leaders nationaux, là à d'autres enjeux plus difficiles à cerner.

Les circonscriptions disputées peuvent être rangées selon trois profils bien distincts : les circonscriptions disputées avec un profil national, les circonscriptions accidentellement disputées et les circonscriptions atypiques. Chacun de ces trois profils représente très schématiquement un tiers de la catégorie.

Les circonscriptions disputées

	Allemagne	*Australie*	*Canada*	*France*	*Grande-Bretagne*
Circonscriptions disputées	47,49 %	46,67 %	56,86 %	58,93 %	48,45 %
Circonscriptions disputées nationales	15,62 %	3,33 %	3,27 %	11,09 %	15,02 %
Circonscriptions accidentellement disputées	11,04 %	8,00 %	23,86 %	31,54 %	8,82 %
Circonscriptions atypiques	20,74 %	35,33 %	29,74 %	16,29 %	24,61 %

Le profil national : l'absence de compétition locale

Les circonscriptions disputées avec un profil national sont les circonscriptions dont le résultat est conforme à la composition finale de l'assemblée considérée[8]. Ces circonscriptions suivent les alternances de façon systématique et sont le reflet des renversements électoraux nationaux. Cette sous-catégorie est très homogène pour les pays européens ici analysés : elle représente 11,09 % des sièges de l'Assemblée nationale en France contre 15,02 % en Grande-Bretagne et 15,62 % en Allemagne. L'Australie et le Canada en revanche ne rencontrent que rarement ce profil : 3,33 % et 3,27 %.

Dans ces circonscriptions le candidat n'a qu'une influence très faible sur la campagne, sa personnalité intéresse moins les électeurs qui sont plus sensibles à l'air du temps, aux thèmes généraux et aux leaders nationaux de la campagne.

Étrangement donc, la campagne locale ne semble avoir ici aucun intérêt. Pour optimiser ses chances, chaque candidat devrait donc s'inscrire dans sa fonction plus que dans une campagne électorale. Autrement dit, le député devrait s'investir uniquement au parlement, et non dans sa circonscription, en espérant que son travail parlementaire fasse gagner son parti grâce à un bon bilan politique. À l'inverse, le candidat de l'opposition devrait entrer dans une phase de dénonciation qu'il peut certes mener dans sa circonscription, mais dont l'idéal est qu'elle soit la plus généralisée possible.

Cette proposition d'optimisation de la campagne électorale et de focalisation des efforts n'a pourtant que peu de chances d'être suivie. En premier lieu pour une simple raison : il n'est pas certain que les candidats aient conscience de l'enjeu véritable qui se joue dans leur circonscription. En second lieu car ce comportement paraîtra illogique et excessivement risqué au candidat qui n'aura pas à parcourir sa circonscription en tous sens, ce en quoi il aura partiellement raison d'ailleurs, puisque la classification passée n'entraîne pas automatiquement, une fois encore, la classification future.

Les circonscriptions accidentellement disputées : l'antichambre de la stabilité

Les circonscriptions accidentellement disputées sont celles qui, sur la période considérée, ont toujours été du même bord politique sauf une fois. Cette catégorie est donc en quelque sorte l'antichambre de la catégorie « circonscription non disputée ». Ces circonscriptions sont à étudier au cas par cas car, selon la date de l'accident, la campagne à mener ne sera pas la même. En effet, si une circonscription est détenue par un parti depuis vingt ans, on peut considérer qu'elle est

8. En France, ces 64 circonscriptions sont celles qui ont voté à gauche en 1988, à droite en 1993, à gauche en 1997 et à droite en 2002, puis en 2007. En Grande-Bretagne, ces circonscriptions sont celles qui ont voté conservateur en 1983, 1987 et 1992, puis travailliste en 1997, 2002 et 2005 ; elles sont au nombre de 97. En Allemagne, ces circonscriptions sont celles qui ont voté SPD en 1980, CDU-CSU en 1983, 1987, 1990 et 1994, puis SPD en 1998 et en 2002. Pour les élections de 2005 sont ici comptabilisées les circonscriptions CDU-CSU *et* les circonscriptions SPD puisque telle était l'alliance gouvernementale ; cette élection n'était par conséquent pas discriminante puisque 295 des 299 élus au mandat direct étaient CDU-CSU ou SPD. Pour l'élection de 2009, sont considérées ici les circonscriptions CDU-CSU. Elles sont au nombre de 47.

aujourd'hui presque stable ; à l'inverse, si l'accident est récent, rien ne laisse présager ce que sera la prochaine élection dans cette circonscription.

Les circonscriptions accidentellement disputées sont, quelle que soit la date du hiatus, un élément supplémentaire de la stabilité globale du système décrit. Ainsi, en France, le « faible » taux de circonscriptions stables (41 %) est d'une certaine façon compensé par le très fort taux de circonscriptions accidentellement disputées (32 %) qui est un gage de stabilité puisque sur cinq élections, une seule défaillance a été observée.

Plusieurs causes peuvent expliquer cet accident. Des causes conjoncturelles peuvent en être à l'origine : le changement peut être lié à une forte tendance nationale (défaite cinglante d'un parti) ; il peut y avoir eu une succession politique locale, éventuellement un conflit politique local soit entre des individus, soit pour une raison partisane (un candidat parachuté qui n'aurait pas été soutenu par les militants locaux, par exemple). La campagne locale peut aussi avoir été difficile en raison d'un bon candidat de l'opposition, d'une mauvaise campagne du député sortant ou encore d'une polémique locale (fermeture d'usine, tracé contesté d'autoroute, de chemin de fer…). Des causes plus structurelles peuvent également engendrer des changements de sociologie électorale dont toutes les conséquences n'ont pas encore pu être appréciées.

Néanmoins, et quelle que soit la force de ces hypothèses, il reste très difficile, dans un cadre aussi vaste, d'isoler des causes locales pour ensuite en faire une synthèse. Seul le candidat est à même d'analyser la situation. Cette étude est aisée à faire et la faible alternance sur le long terme de ces circonscriptions montre que l'élection, au niveau national, ne se joue pas spécialement dans cette sous-catégorie (sauf en France).

La France compte 182 de ces circonscriptions. En Grande-Bretagne, elles sont relativement peu nombreuses : 57. L'existence de petits partis joue ici un grand rôle car l'affrontement de deux grands partis peut permettre à un petit parti de l'emporter : c'est régulièrement le cas dans cette configuration.

En Allemagne, ces circonscriptions sont au nombre de 33. En revanche, une différence existe encore entre l'ex-Allemagne de l'Est et l'ex-Allemagne de l'Ouest, car un accident sur six élections ou sur neuf élections n'a pas la même implication en termes de stabilité.

Les circonscriptions atypiques : des circonscriptions stratégiques

La dernière catégorie à envisager est celle des circonscriptions atypiques qui correspond à une pratique de terrain très claire : les circonscriptions de combat, où la lutte est âpre et incertaine. C'est ici que le poids local et la force de persuasion du candidat sont les plus marqués. Ces circonscriptions sont celles qui ont changé plusieurs fois de bord politique, sans règle particulière. Elles sont donc très instables et disputées. Dans ces circonscriptions se joue une part cruciale de l'élection : du basculement des circonscriptions de cette catégorie dépend l'ampleur de la victoire finale, voire la victoire elle-même. En toute logique, les partis politiques devraient concentrer leurs efforts de campagne dans ces circonscriptions en y mobilisant leurs réseaux locaux et nationaux.

En France, ces circonscriptions sont au nombre de 94, elles sont 159 au Royaume-Uni, contre 62 en Allemagne, 91 au Canada et 53 en Australie.

Il convient cependant de noter que

cette catégorie fourre-tout n'est pas totalement dépourvue de logique interne. On trouve ici d'assez nombreuses circonscriptions qui sont classées « atypiques » parce qu'elles n'entrent pas exactement dans une autre catégorie alors qu'elles en sont très proches. C'est évidemment le cas des circonscriptions qui ont été atteintes par deux « accidents » ou de celles qui ont exactement un profil national à l'exception d'une élection. Ces deux hypothèses sont assez fréquentes : environ 20 % de la catégorie « circonscriptions atypiques » est composée de circonscriptions ayant échoué de très peu au classement dans une autre catégorie.

Des circonscriptions décisives en nombre restreint

Cette recherche fondée sur les circonscriptions et sur la détention de long terme permet d'identifier de nouveaux enjeux pour les élections des candidats ; ces enjeux ne doivent cependant pas être extrapolés outre mesure en raison du cadre retenu, qui est relativement restreint. Enfin, cette analyse pose sous un angle nouveau des questions déjà anciennes sur la stabilité dans le temps des bastions électoraux.

Les enjeux de l'élection pour les candidats

Si l'on considère comme valable la division des circonscriptions en deux catégories à peu près égales, puis la subdivision des circonscriptions disputées en trois sous-catégories, et si l'on estime que celles-ci sont schématiquement d'environ un tiers chacune, on peut en déduire : premièrement, que la campagne au niveau national (bilan des sortants, enjeux, leaders, programmes…) n'a d'effets qu'à hauteur d'un sixième (circonscriptions de profil national), et que dans ce cas les enjeux locaux s'effacent devant les enjeux nationaux. Il y a par conséquent une incroyable perte d'énergie dans les campagnes nationales. Deuxièmement, un sixième des circonscriptions est très indéterminé et la campagne locale y sera serrée (circonscriptions atypiques) ; du gain d'un maximum de ces circonscriptions dépend donc l'ampleur de la victoire. Autrement dit, l'élection se joue véritablement dans un tiers des circonscriptions seulement. Enfin, un sixième des circonscriptions est à étudier au cas par cas, mais il est globalement stable (circonscriptions accidentellement disputées) : certaines sont presque totalement stables mais d'autres seront très disputées. *A priori*, le gain de l'élection et son ampleur ne se joueront pas dans ces dernières circonscriptions.

Au-delà de l'intérêt théorique de cette classification, il est nécessaire de rappeler que le député connaît les causes véritables de son élection, spécialement lorsqu'il doit celle-ci à l'investiture d'un parti politique. Considérant l'histoire de sa circonscription et la facilité ou la difficulté qu'il aura eue à décrocher son mandat, l'élu pourra répartir efficacement son temps et ses efforts entre sa circonscription, le Parlement et son parti. Et l'on peut faire l'hypothèse raisonnable que, s'il souhaite être réélu, l'objectif du député sera de plaire à ceux à qui il devra son élection future et que, parmi ceux-là, se trouvent en premier ceux à qui il doit son élection passée. Ici peuvent néanmoins exister des stratégies individuelles extraordinaires (comme le passage d'un parti à un autre par exemple).

Seule l'analyse du terrain va pouvoir donner au député les clefs de son élection et celles de son éventuelle réélection : est-ce l'investiture partisane qu'il doit

viser ou les électeurs qu'il doit choyer ? Les clefs de l'élection future sont dans l'histoire de la circonscription, de ces clefs dépend une grande part de l'exercice du mandat de l'élu.

La délicate extrapolation de ces résultats

Si les résultats de cette analyse sont stables dans le temps, ils ne doivent toutefois pas être extrapolés à d'autres pays car bien d'autres paramètres entrent en ligne de compte. C'est particulièrement le cas du nombre de partis présents dans la première chambre : celui-ci doit être limité à deux ou trois principaux. Dès que le chiffre de ces partis principaux augmente (et cela est possible même en cas de scrutin uninominal majoritaire à un tour), les structures de long terme observées au sein des circonscriptions diffèrent, car les partis n'ont plus d'implantation locale sûre et stable dans le temps.

Le Canada offre un bon exemple de cette règle : trois grands partis sont présents dans la chambre des Communes canadienne et les résultats observés sont fortement marqués par cette présence. Les circonscriptions stables y sont relativement moins nombreuses et les circonscriptions disputées présentent une répartition peu ordinaire. L'histoire électorale du Canada intègre par ailleurs d'autres éléments qui affectent les résultats, comme l'existence de partis politiques éphémères qui obtiennent parfois un réel succès pour une élection (Alliance canadienne, Parti réformiste), ou comme l'existence de partis locaux très bien implantés (Bloc québécois). Ces faits politiques entretiennent une compétitivité et une incertitude plus grandes qu'ailleurs qui permettent à des candidats indépendants d'être élus.

C'est pour des raisons de cet ordre que la même étude menée sur l'Inde aboutit à des résultats qui sont difficilement comparables avec les résultats déjà obtenus : les circonscriptions non disputées en Inde sont de l'ordre de 6 % seulement [9]. La situation y est en effet très différente puisque 28 partis politiques sont présents au sein de la Lok Sabha, la chambre basse du Parlement indien. Cet extraordinaire morcellement partisan est dû à la division religieuse (hindous-musulmans-sikhs) et à la division toujours marquée en castes. Ces deux divisions s'ajoutent au clivage classique droite-gauche pour former trois grilles de lecture qui se superposent. Cet éclatement des partis est, qui plus est, renforcé par la structure fédérale de l'État.

En ce qui concerne les États-Unis, et si l'on écarte les difficultés relatives au *gerrymandering* déjà mentionnées, une étude de ce type sur la chambre des Représentants est rendue délicate par la fréquence élevée des élections (tous les deux ans) qui nuit à l'étude des mouvements de long terme. Les élections américaines sont d'ailleurs particulières puisqu'elles sont effectuées une fois sur deux à mi-mandat et constituent dans ce cas un référendum déguisé sur le mandat présidentiel. C'est par conséquent par des méthodes très différentes que Michel Balinski peut ébaucher une vision du bastion électoral aux États-Unis : « Aux élections de 2002, presque 20 % des candidats se présentaient sans opposition, et presque 90 % étaient sûrs d'être réélus [10]. »

9. Échantillon de 220 circonscriptions sur 550, élections de 2004, 1999, 1998, 1996, 1991 et 1989
10. Michel Balinski, *Le Suffrage universel inachevé*, *op. cit.*, p. 253-254.

Stabilité dans le temps de cette typologie des bastions électoraux

La typologie proposée ici offre l'avantage d'être assez stable dans le temps. La même étude effectuée en 2004 concernant la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne montrait des résultats strictement identiques à ceux obtenus aujourd'hui. Certes, la remarquable homogénéité des résultats constatés alors n'est plus aussi grande dès lors que l'échantillon de trois pays est élargi à cinq ; cela est logique et ne remet pas en cause les résultats obtenus. Plus sérieux est le doute issu de la baisse générale du nombre de circonscriptions stables. Cette diminution est certes tout aussi logique : dès lors que l'on exige cinq ans de stabilité supplémentaires, moins nombreuses sont les circonscriptions à entrer dans cette catégorie. Cependant cette réduction pose la question de la durée à retenir pour l'estimation. Cette durée est, nous l'avons dit, arbitraire et repose principalement sur les dates des découpages électoraux. Néanmoins la question reste en suspens ; combien de temps faut-il pour considérer qu'une circonscription est un bastion électoral : vingt ans ? trente ans ? Ou doit-on compter non en années mais en nombre d'élections : quatre ? cinq ? six ? Dans un cas comme dans l'autre, et quelle que soit l'unité retenue, les études comparatives vont se heurter à la durée des législatures, variable selon les pays, ainsi qu'aux pratiques nationales de dissolution.

Sans vouloir éluder ce débat, l'étude menée ici y répond *de facto*, il faut constater que celui-ci ne peut que rester ouvert car la notion de bastion repose sur le choix, nécessairement arbitraire, retenu par l'auteur pour fixer une durée nécessaire à sa démonstration. Les avantages de la méthode retenue trouvent ici leur limite.

Reste que cette analyse permettra peut-être d'ouvrir de nouvelles perspectives puisque la typologie proposée pourra être confrontée et, pourquoi pas, conciliée, avec les approches fondées sur l'ampleur de la victoire électorale que nous avons préalablement proposé de rejeter. Si une telle conciliation entre ces deux approches peut être effectuée, la notion de bastion électoral sera alors suffisamment cernée pour pouvoir revêtir une réalité statistique tangible et permettre de sortir des analyses purement sociologiques des bastions électoraux.

Épilogue
dis-moi d'où tu viens, je te dirai ce que tu feras

Si toutes les circonscriptions sont juridiquement parfaitement égales, en termes politiques, elles sont objectivement différentes. Or cette réalité politique change tout. L'élu d'une circonscription ne peut jamais faire abstraction des conditions de son élection : il doit rendre des comptes à ceux qui l'ont porté à sa fonction. Les chiffres sont implacables : la moitié des députés dépendent de leur parti pour être réélus. Cette étude apporte donc un éclairage nouveau sur les raisons qu'a un député de s'investir au Parlement : les conditions de son élection et le passé électoral de sa circonscription déterminent largement sa présence.

Pour les élus qui dépendent d'un parti politique, ils doivent s'en attirer les bonnes grâces ; cela peut passer par une vie parlementaire active, mais cela peut également être effectué intégralement en dehors du Parlement : en département, en région, voire au sein de la structure partisane. Le député sera tout simplement présent là où il sera le plus utile à son

parti. La présence au Palais-Bourbon d'un député qui cumule les mandats est ici éclairée par un nouvel indicateur : les besoins de la circonscription par rapport aux besoins de l'autre mandat, la priorité étant fixée – consciemment ou pas – par le parti.

Dans les circonscriptions disputées, l'investissement de l'élu dépendra lui aussi des conditions politiques de son élection. Il devra s'investir au plan national dans un tiers des cas, il devra s'investir principalement auprès de son parti dans un autre tiers des cas et, dans le dernier tiers des cas, il devra être partout à la fois, et inciter son parti à mobiliser des moyens extraordinaires tant son élection est cruciale pour la victoire finale.

Pour toutes ces raisons, cette recherche permet donc de faire tomber une idée reçue : ce n'est pas le cumul des mandats qui est directement ou uniquement responsable de l'absentéisme des députés français. Le passé électoral et les conditions politiques de l'élection locale expliquent en grande partie les mécanismes de l'absentéisme parlementaire. Pour autant, le cumul des mandats tel qu'il est pratiqué en France n'est pas non plus totalement innocent : dans le cas des circonscriptions non disputées, le parti peut inciter son élu à s'investir ailleurs qu'au Parlement parce que le système politique le permet. Ainsi, si le cumul des mandats « à la française » était supprimé, les députés seraient incités à aller davantage au Palais-Bourbon, mais le lieu où ils investiraient leur temps et leurs efforts resterait *in fine* déterminé par le parti. Par conséquent, les députés resteront majoritairement absents du parlement aussi longtemps que les partis ne verront en lui qu'un organe secondaire. Or, et c'est toute la difficulté, le Parlement ne peut aucunement s'imposer comme un interlocuteur politique essentiel tant que les membres qui le composent en sont absents.

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er avril – 30 juin 2010)

Allemagne

31 mai et 30 juin 2010. **Président fédéral**. De façon surprenante, le président Horst Köhler, 67 ans, démissionne suite à une polémique déclenchée par ses propos sur la présence allemande en Afghanistan : il avait évoqué la possibilité, pour un pays dont l'économie est fondée sur les exportations, de défendre ses intérêts, « militairement » y compris, pour garantir la liberté du commerce et pour préserver « ses intérêts » et « ses emplois ». Cet ancien directeur du FMI était devenu président en 2004 et avait été réélu en 2009. Il est le premier des neuf présidents fédéraux depuis 1949 à démissionner. Il se voulait « président des citoyens ». Au nom du respect de la Loi fondamentale, il avait refusé de signer certaines lois comme celle sur la privatisation de la sécurité aérienne en 2006.

Le président du Bundesrat, Jens Böhrnsen, SPD, président du Sénat de Brême (maire de la ville-Land) assure l'intérim.

L'Allemagne fédérale n'aura pas encore de présidente. En effet, si Ursula von der Leyen, ministre du Travail, 51 ans, mère de sept enfants, était intéressée par le poste, les noms de Wolfgang Schäuble, ministre des Finances, 67 ans, du président du Bundestag Norbert Lammert, 61 ans, ou de la ministre de l'Éducation Annette Schavan, 54 ans, ont été mentionnés. C'est finalement Christian Wulff, 51 ans, catholique, divorcé et remarié, d'origine très modeste, ministre-président de Basse-Saxe depuis le 4 mars 2003, avocat, représentant de l'aile droite du parti, rival d'Angela Merkel qui a été retenu par la CDU. C'est un échec pour la chancelière qui préférait Ursula von der Leyen. Mais il était difficile d'avoir deux femmes et deux protestantes aux postes clefs.

L'opposition a pensé à l'ancien ministre Vert des Affaires étrangères Joschka

* UMR 6224 CECOJI, Université de Poitiers et CNRS.

Fischer ou à Margot Kässmann, pasteure, ancienne évêque de Hanovre et ancienne présidente de l'Église protestante qui avait démissionné en février après une conduite en état d'ivresse qu'elle avait avouée avec un grand sens des responsabilités. Finalement, elle choisit Joachim Gauck, 70 ans, ancien pasteur originaire de l'Est, ancien directeur du commissariat aux archives de la Stasi, autorité morale et intellectuelle. Sa candidature est perçue avec inquiétude par la majorité. Il est considéré par *Der Spiegel* comme « le meilleur président possible ». Angela Merkel avait fait son éloge lors de son 70e anniversaire…

L'élection est difficile, témoignant à la fois des difficultés internes de la coalition et de l'excellent choix de l'opposition. La nécessité de trois tours de scrutin est un échec certain pour la chancelière. Rappelons que le président est élu par l'Assemblée fédérale composée des membres du Bundestag et d'un nombre égal de délégués élus par les parlements locaux (Landtage), soit 1 224 électeurs. La majorité absolue (623) est nécessaire aux deux premiers tours.

Christian Wulff échoue au premier tour, car, avec 600 voix, 44 suffrages de la coalition au pouvoir lui font défaut, tandis que Joachim Gauk, avec 499 voix, a 38 voix de plus que l'ensemble SPD-Verts, 126 voix allant à Luc Jochimsen, du parti Die Linke. Au total les voix de l'opposition dépassent de 25 suffrages celles de la coalition CDU-FDP.

Le deuxième tour n'a pas été plus heureux, Christian Wullf progressant seulement de 15 voix avec 615 voix, mais étant à 8 voix de la majorité absolue, tandis que Joachim Gauk n'en perdait que 9 avec 490 et Luc Jochimsen 3 avec 123.

Il faut attendre le troisième tour où la majorité relative suffit pour que le président soit élu avec 626 voix contre 494 à Joachim Gauck et 121 abstentions. 18 électeurs de la coalition ont fait défaut. Et cette élection a été facilitée par Die Linke… Comment dit-on « vote calibré » en allemand ?

Christian Wulff prend immédiatement ses fonctions, démissionnant de son poste de ministre-président de Basse-Saxe, l'intérim étant assuré par Jörg Bode, FDP, 40 ans. Le 1er juillet, c'est un ministre-président CDU d'origine germano-écossaise à la double nationalité qui accède au pouvoir avec David McAllister, 39 ans, avocat, chef de la CDU du Land et devient le plus jeune ministre-président d'Allemagne. Le tropisme britannique n'est pas nouveau dans cette région qui fit partie de la zone d'occupation britannique, même si David McAllister est né à Berlin. Rappelons qu'en 1714 le roi de Hanovre (capitale du Land) Georg Ier est devenu roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne sous le nom de George Ier.

Australie

Juin 2010. **Premier ministre**. Le projet de taxation des superprofits des groupes miniers provoque la chute du Premier ministre. C'est une surprise, car lors de son arrivée au pouvoir le 3 décembre, Kevin Rudd avait une exceptionnelle popularité et avait marqué son début de mandat par des gestes symboliques comme des excuses officielles aux aborigènes de la « génération volée ». Il avait ratifié le protocole de Kyoto. Mais, en retardant jusqu'à 2013 l'établissement d'un marché du carbone, il avait déjà provoqué une chute de sa popularité. Il a été victime d'un putsch au sein du parti travailliste et aussi sans doute du lobby minier. Il est le premier chef de gouvernement évincé depuis dix-neuf ans.

Julia Gillard, 48 ans, avocate et ancienne

syndicaliste, arrivée à 4 ans en Australie, non mariée, non croyante, devient la première femme Premier ministre du pays.

Autriche

25 avril 2010. **Élection présidentielle**. Heinz Fischer, président sortant, SPÖ (social-démocrate), est réélu sans difficulté au suffrage universel direct dès le premier tour avec 78,94 % des suffrages, loin devant Barbara Rosenkranz, 51 ans, FPÖ (extrême-droite) mère de dix enfants, qui conteste la loi de 1947 d'interdiction du parti nazi, même si elle doit faire amende honorable à ce sujet, et dont la candidature a été imposée par le directeur du *Kronen Zeitung*. Elle obtient 15,62 % des suffrages. Le troisième candidat, Rudolf Gehring, Parti chrétien (CPÖ), en obtient 5,44 %.

Seuls les Verts avaient appelé à voter pour le président sortant, l'ÖVP (droite), qui ne présentait pas de candidat, se refusant à donner des consignes de vote.

La participation a été très faible en raison de l'absence véritable de compétition ; elle n'atteint que 50,4 %.

Belgique

29 avril 2010. **Islam et femmes**. Les députés adoptent en séance plénière, à l'unanimité moins deux abstentions, un texte interdisant la burqa. La loi a été préparée de façon précipitée. Aucun représentant des musulmans n'a été auditionné et le Conseil d'État n'a pas été consulté. Des textes remontant aux années 1930 pour lutter contre la criminalité interdisent de cacher son visage. C'est ainsi qu'en 2009, 29 procès-verbaux ont été dressés dans Bruxelles-Capitale pour port de la burqa.

La nouvelle loi interdit « tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage ».

22 avril, 6 mai et 13 juin 2010. **Gouvernement. Élections**. Les partis flamands prônant l'indépendance progressent dans l'opinion. La question de l'arrondissement bilingue de Bruxelles pourrait être soumise au vote des députés. Le ministre régional de l'Intérieur Geert Bourgeois, très populaire, refuse de nommer trois maires francophones élus en 2006.

L'application du décret *Wonen in eigen streek* (Habiter dans sa région) qui interdit d'acheter une maison dans 69 communes flamandes continue de susciter des polémiques. La Commission européenne est saisie de deux plaintes contre des pratiques jugées discriminatoires.

Le 22 avril le gouvernement du Premier ministre Yves Leterme démissionne, démission acceptée par le roi le 26 avril. La crise est née de la surenchère des libéraux flamands, Open VLD, dirigés par Alexander De Croo – natif de Vilvorde –, sur la circonscription bilingue Bruxelles-Hal-Vilvorde. Les Flamands veulent retirer leurs droits aux 100 000 francophones de la banlieue flamande de Bruxelles, au nom de l'homogénéité territoriale et linguistique. Le gouvernement regroupait le CD & V (chrétiens-démocrates flamands), le Parti socialiste (PS, wallon), les Libéraux et démocrates flamands (Open VLD), le Mouvement réformateur MR (libéraux wallons) et le Centre démocrate humaniste (CDH, chrétiens-démocrates wallons).

Yves Leterme a été Premier ministre du 20 mars au 30 décembre 2008 et l'est de nouveau depuis le 25 novembre 2009.

Le roi confie une mission de reprise de contacts au libéral francophone Didier Reynders.

Le 26 avril, le roi accepte la démission du Premier ministre.

Marianne Thyssen, 53 ans, juriste, discrète et calme, succède à Yves Leterme à la tête de CD & V.

Le 29 avril les partis francophones belges actionnent un mécanisme constitutionnel de protection visant à empêcher les partis flamands d'organiser un vote sur la scission de la circonscription électorale et de l'arrondissement judiciaire bilingue Bruxelles-Hal-Vilvorde. Le dossier est donc renvoyé au gouvernement qui doit l'examiner dans les trente jours.

La chambre des Représentants vote sa dissolution le 6 mai. Cela permettra la révision de la Constitution. La dissolution de la chambre des Représentants conduit à celle du Sénat.

2 801 candidats sur 132 listes sont en lice pour la chambre des Représentants et 620 représentant 21 listes pour le Sénat. Il y a 88 députés pour la Flandre et 62 pour la Wallonie.

Les indépendantistes flamands de la Nouvelle Alliance flamande, N-VA, de Bart De Wever, arrivent en tête aux élections législatives avec 28,2 % des voix [17,4 % sur l'ensemble du pays] et 27 élus. La N-VA prône un État confédéral, première étape vers une Flandre indépendante. Cette percée se fait au détriment des chrétiens-démocrates (CD & V) qui ne recueillent que 17,6 % [10,9 %] et 17 députés et de l'extrême droite du Vlaams Belang qui a 12,6 % [7,8 %] et 12 élus. Les socialistes flamands (SP. A) ont 15 % [9,2 %] et 13 députés et les libéraux et démocrates d'Open VLD 14 % [8,6 %] et 13 députés, tandis que les écologistes de Groen ! sont à 7,1 % [4,4 %] avec 5 élus et la liste séparatiste Dedecker à 3,7 % [2,3 %] et 1 député.

En Wallonie, ce sont les socialistes du PS d'Elio Di Rupo qui sont en tête, ce qui pourrait conduire le leader socialiste wallon à la tête du gouvernement. Le PS avec 36,6 % [13,7 %] et 26 élus devance les libéraux du Mouvement réformiste (MR) qui perd près de 10 points avec 24,7 % [9,3 %] et tombe à 18 élus alors qu'il était auparavant devant les socialistes, les centristes du CDH avec 14,7 % [5,5 %] et 9 élus, les écologistes avec 12,8 % [4,8 %] et 8 élus et [1,3 %] 1 député pour l'extrême droite du Front national.

À Bruxelles, les socialistes progressent aussi, sans parvenir à dépasser les libéraux. Un nouveau parti de droite, le Parti populaire, obtient 1 siège.

Les socialistes flamands et wallons ont le plus grand nombre de députés.

Au Sénat le N-VA obtient 19,6 % des voix et 9 des 40 sièges, le PS 12,6 % et 7 sièges, CD & V 10 % et 4 sièges, SP. A 9,5 % et 4 sièges, le MPR 9,3 % et 4 sièges, Open VLD 8,2 % et 4 sièges, VB 7,6 % et 3 élus, Ecolo 5,5 % et 2 élus, CDH 5,1 % et 2 élus et Groen ! 3,9 % et 1 élu.

La participation a été de 89,2 % dans un pays où le vote est obligatoire.

Le 17 juin le roi charge Bart De Wever, qui ne veut pas devenir Premier ministre, de mener des discussions préliminaires en vue de la formation d'un gouvernement.

Chypre du nord

18 avril 2010. **Élections présidentielles**. Mehmet Ali Talat, partisan de la réunification, président sortant, briguait un deuxième mandat face au Premier ministre nationaliste Derbis Eroglu. Il est battu par le Premier ministre qui obtient 50,4 % contre 42,9 % au président sortant. Dervis Eroglu prend ses fonctions le 23 avril et Hüseyin Özgürgün devient Premier ministre par intérim.

Le 10 mai, le président Eroglu demande à Irsen Küçük de former un nouveau gouvernement qui est approuvé le 17 mai par le président. Les postes clefs restent inchangés.

Colombie

30 mai 2010. **Élection présidentielle**. Contrairement aux attentes, le candidat de la droite, dauphin du président Uribe, Juan Manuel Santos, 58 ans, ancien ministre de la Défense du président Uribe (qui selon la Constitution ne pouvait briguer un troisième mandat), petit-neveu du président Eduardo Santos (1938-1942) et fondateur du quotidien *El Tiempo* et neveu de l'actuel vice-président arrive largement en tête au premier tour avec 46,6 % des suffrages devançant Antanas Mockus, fils d'immigrés lituaniens, mathématicien et philosophe, francophile, ancien directeur de l'Université nationale et ancien maire de Bogotá, qui ne recueille que 21,5 % des suffrages. German Vargas Lleras, « Uribiste critique » en obtient 10 %. La candidate du parti conservateur, Noemi Sanin atteint 6 %. À gauche, le candidat du Pôle démocratique, Gustavo Petro, recueille 9 % des voix et celui du parti libéral, Rafael Paerdo, 4,3 %.

Le Pôle démocratique (gauche) hésite à soutenir Antanas Mockus pour un second tour.

Entre les deux tours la libération de quatre militaires détenus par les FARC depuis douze ans, dont le général Mendieta, intervient suite à l'action de l'armée.

Juan Manuel Santos est élu largement au second tour avec 71,5 % des voix contre 28,5 % à Antanas Mockus. Ce dernier ne l'emporte que dans un seul département (Putumayo). Juan Manuel Santos entre en fonctions, le 7 août.

Espagne

16 avril et 28 juin 2010. **Statut de la Catalogne**. Par 6 voix contre 4, le Tribunal suprême ne peut se prononcer le 16 avril, après trois ans de délibérations sur le statut d'autonomie de la Catalogne. Cela intervient dans un contexte difficile pour le Tribunal. Sur les 12 membres, l'un est décédé, 1 a été récusé et 4 ont vu leur mandat prorogé.

Une nouvelle série de « consultations » symboliques sur l'indépendance est organisée dans 44 municipalités.

Après quatre ans de polémiques et de retards, le Tribunal constitutionnel, le 28 juin, tout en validant l'essentiel du nouveau statut d'autonomie de la Catalogne, n'en censure pas moins 14 articles sur 114 litigieux. Il s'oppose au concept de « nation catalane » qui ne constitue aucune « réalité juridique ». Le Tribunal s'oppose aussi à l'article exigeant le « devoir de parler catalan » à l'école ou dans les administrations, le Tribunal défendant la liberté de s'exprimer en castillan, ainsi qu'à celui consacrant la « bilatéralité » entre Madrid et Barcelone, les juges, en cas de litige, se référant à la « suprématie » de l'État central sur la Catalogne. L'« Estatut » avait été approuvé en septembre 2005 par 80 % du Parlement autonome puis par les députés nationaux avant d'être approuvé par référendum avec 74 % de oui, sans toutefois que la participation n'ait atteint 50 %. La droite avait déposé un recours devant le Tribunal constitutionnel (Sentencia 31 / 2010).

États-Unis

9 avril et 10 mai 2010. **Cour suprême**. Juge à la Cour suprême depuis 1975, John Paul Stevens, qui va avoir 90 ans, annonce qu'il quittera ses fonctions en été. Il avait été nommé par Gerald Ford le 9 décembre 1975, succédant au juge William O. Douglas, qui avec trente-six ans et deux cent neuf jours de mandat, avait eu la plus grande longévité à la

Cour. Se considérant comme un conservateur modéré, il était en fait, suite à son évolution, l'un des juges les plus progressistes de la Cour, laquelle compte 4 conservateurs, 4 progressistes et le juge Kennedy qui vote tantôt d'un côté, tantôt de l'autre. On notera que le juge Stevens était le seul protestant dans un pays où cette religion est majoritaire. Actuellement la Cour compte 6 catholiques, 2 juifs et 1 protestant. Mais la religion ne semble plus aujourd'hui un critère déterminant dans les nominations.

Le 10 mai, le président Obama propose Elena Kagan, progressiste relativement modérée, 49 ans, avocate, professeur de droit à l'université de Chicago puis à Harvard, Solicitor General des États-Unis. Cela portera à 3 le nombre des femmes à la Cour suprême avec Ruth Bader Ginsburg, proposée en 1993 par le président Clinton et Sonia Sotomayor, choisie en 2009 par le président Obama. Les auditions commencent le 28 juin.

28 juin 2010. **Église catholique**. Le 28 juin, la Cour suprême refuse de se prononcer sur l'immunité du Saint-Siège. Elle confirme ainsi la décision d'une cour d'appel de lever l'immunité du Saint-Siège dans une affaire de prêtre pédophile dans l'Oregon, décision à la suite de laquelle le Vatican avait fait appel. Le tribunal peut donc examiner la qualité d'« employeur » du Vatican pour décider si la procédure peut se poursuivre. Il pourrait donc être tenu pour responsable des actes d'un prêtre dans des affaires de pédophilie. L'administration américaine avait demandé à la Cour suprême de statuer que le Vatican disposait de l'immunité et que ses responsables, y compris le pape, ne pouvaient être interrogés. Les avocats des victimes se fondent sur une exception qui prévoit la levée de l'immunité lorsque des représentants d'États étrangers causent des préjudices à des personnes sur le sol américain. Ils invoquent le lien de subordination entre les prêtres, les évêques et le Saint-Siège, faisant valoir la qualité d'« employeur » du Vatican.

28 juin 2010. **Cour suprême. Armes**. La Cour suprême estime, par 5 voix contre 4 (juges Stevens, Breyer, Ginsburg et Sotomayor), que les États fédérés ne peuvent restreindre que de façon limitée la possession d'armes à feu, garantie par le deuxième amendement à la Constitution qui dispose qu'« une milice bien organisée étant nécessaire à la sécurité d'un État libre, le droit qu'a le peuple de détenir et de porter des armes ne sera pas transgressé ». Il s'agissait alors de s'assurer que le pouvoir fédéral ne prendrait pas le contrôle des États. La Cour affirme cependant que ce droit « ne signifie pas le droit de porter n'importe quelle arme à feu, de n'importe quelle manière et dans n'importe quelle circonstance » (Cour suprême, 08-1521, *McDonald et al.* v. *City of Chicago, Illinois, et al.*)

Éthiopie

23 mai 2010. **Élections législatives et régionales**. 63 partis étaient officiellement en lice. La victoire du Front révolutionnaire et démocratique des peuples éthiopiens et de ses alliés, au pouvoir depuis dix-neuf ans et mené par le Premier ministre Meles Zenawi, est totale et elle était attendue. Le Medrek, coalition d'opposition de 8 partis, ne gagne qu'1 siège. Le Front recueille 545 sièges sur 547. Les résultats sont confirmés le 21 juin par la commission électorale.

Irak

7 mars et avril-juin 2010. **Élections législatives et gouvernement**. Alors que la commission électorale avait proclamé le 26 mars les résultats des élections du 7 mars, elle accepte, le 19 avril, de recompter « manuellement » les voix à Bagdad. 52 candidats sont invalidés le 26 avril.

Un nouveau décompte commence le 3 mai.

Les deux principales formations chiites, l'Alliance pour l'État de droit du Premier ministre Nouri al-Maliki et l'Alliance nationale irakienne (conservateurs) annoncent le 4 mai qu'elles constitueront une alliance pour conserver le pouvoir afin d'écarter Iyad Allawi dont le parti est arrivé en tête.

La Cour suprême ratifie le 1er juin les résultats des élections législatives permettant enfin la formation du gouvernement. Le parlement se réunit le 14 juin.

L'Iran veut aider à la formation d'une coalition chiite et le guide spirituel des chiites, Ali Sistani, menace d'intervenir si les partis ne peuvent se mettre d'accord.

Japon

2 juin 2010. **Okinawa. Gouvernement**. Plusieurs milliers de Japonais se rassemblent le 18 avril sur l'île de Tokunoshima pour protester contre le projet d'installation d'une base américaine devant accueillir une partie des 47 000 GI de l'archipel. Le 25 avril près de 90 000 habitants d'Okinawa manifestent contre une base militaire américaine, exigeant son déplacement.

Pourtant le Premier ministre Hatoyama annonce le 4 mai qu'il renonce à sa promesse de retirer la base américaine de Futenma sur l'île d'Okinawa où sont plus de la moitié des 48 000 soldats américains stationnés au Japon.

Le 16 mai, des milliers de personnes forment une chaîne humaine de 13 km encerclant la base.

Le 23 mai, le Premier ministre annonce que la base restera à Okinawa mais sera déplacée vers le cap Henoko.

La décision du Premier ministre fragilise sa coalition : les socialistes annoncent qu'ils la quittent, le 30 mai. Le Premier ministre Yukio Hatoyama, 63 ans, Parti démocrate du Japon, annonce sa démission le 2 juin, à un mois des élections sénatoriales. Il est victime de son incapacité à trancher dans l'affaire de la base d'Okinawa et aussi d'une affaire de financement politique. Sa popularité est tombée à moins de 20 %. Il était au pouvoir depuis le 16 septembre après les élections du 30 août 2009.

Le 4 juin, le Parlement élit facilement Naoto Kan, 63 ans, vice-Premier ministre et ministre des Finances, Parti démocrate, à la tête du gouvernement par 313 voix sur 477 contre 116 à Sadakazu Tanigaki à la Chambre basse et par 123 voix sur 237 contre 71 à son adversaire à la chambre des Conseillers. Il devient également président du Parti démocrate du japon. Il est le cinquième chef de gouvernement en trois ans. Le gouvernement est formé le 8 juin et compte 11 membres du gouvernement sortant, dont le ministre des Affaires étrangères Katsuya Okada. Le ministère des Finances revient au vice-ministre des Finances, Yoshihiko Noda. Renho (elle se fait appeler uniquement par son prénom), personnalité très populaire, 42 ans, fille d'un Taïwanais et d'une Japonaise, ancien mannequin et présentatrice de télévision, sénatrice depuis 2004, est nommée ministre de la Réforme administrative et devra contrôler strictement les dépenses de l'État.

Nigeria

6 avril et 5 mai 2010. **Gouvernement. Président**. Le président Umaru Yar'Adua, 58 ans, élu le 1er avril 2007 et entré en fonctions le 29 mai 2007, décède. Professeur de chimie, devenu gouverneur de Katsina en 1999, il avait une réputation de probité, et avait instauré la charia. Lorsque le général Obasanjo ne put se représenter en 2007, c'est Umaru Yar'Adua qui avait été candidat et élu. Il est remplacé par le vice-président Goodluck Jonathan, 52 ans, docteur en zoologie, chrétien du Sud. Ce dernier ne devrait pas être candidat en 2011 en raison d'une règle non écrite qui veut qu'il y a alternance entre un musulman du Nord et un chrétien du Sud. Or c'était le tour d'un musulman du Nord d'assurer deux mandats de quatre ans. Goodluck Jonathan acceptera-t-il de s'effacer ?

Pays-bas

Les libéraux, menés par Mark Rutte, 43 ans, ancien cadre d'Unilever, arrivent en tête de justesse, devançant le PvdA (Parti du travail) qui limite ses pertes grâce à son nouveau leader Job Cohen, maire d'Amsterdam, 63 ans, qui apparaît comme l'anti-thèse de Geert Wilders. Les leaders ont adopté un discours musclé parfois proche du PVV et prôné un programme d'austérité. On note surtout la percée du parti populiste et islamophobe, parti pour la liberté (PVV) de Geert Wilders et l'effondrement des chrétiens démocrates de Jan Peter Balkenende, 54 ans, qui passent de la 1re à la 4e place. Le chef du gouvernement sortant renonce à diriger le parti et ne siégera pas comme député. C'est une vie politique émiettée favorisée par le mode de scrutin et les désarrois de l'électorat néerlandais.

Le 22 juin, Gerdi Verbeet, PvdA, est réélue facilement présidente de la Deuxième Chambre (députés) par 94 voix contre 54 à Charlie Aptroot, VVD.

La reine désigne un « informateur », Uri Rosenthal, leader du groupe sénatorial VVD, pour examiner la possibilité d'une coalition entre le VVD, le PVV et le CDA, dont la majorité serait fragile avec 76 députés. Cette formule apparaît très vite impossible en raison du refus du CDA. Une formule de coalition VVD-PvdA-D66-Groenlinks (libéraux-socialistes-centre gauche-écologistes) est alors envisagée.

Philippines

10 mai 2010. **Élections présidentielle et législatives**. Plus de 50 millions de Philippins étaient appelés aux urnes pour élire le président, le vice-président, 250 députés, une partie des sénateurs, les 80 gouverneurs de province et plus de 17 000 élus locaux.

La campagne est marquée par la violence et de très nombreux assassinats.

Benigno « Nonoy » S. Aquiño III, Parti libéral, arrive largement en tête, devançant l'ex-président Joseph Estrada, renversé en 2001 puis gracié en 2007 après une condamnation à la réclusion à perpétuité pour corruption, et Manuel Villar, sénateur ayant fait fortune dans l'immobilier.

Benigno « Noynoy » S. Aquiño III, 49 ans, économiste, sénateur, est le fils de l'ancienne présidente Corazon Aquiño.

Avec le retour de la famille Aquiño, c'est aussi celui de la famille Marcos. Ferdinand Marcos Jr, 52 ans, est élu au sénat, sa mère Imelda Marcos, 80 ans, célèbre pour sa collection de chaussures, est élue au Congrès, et sa sœur Imee, 56 ans, est gouverneur d'Ilocos Norte.

Pologne

Avril, 20 juin et 4 juillet 2010. **Katyn. Élections présidentielles**. En avril 1940, 22 000 officiers polonais ont été exécutés, à Katyn, par le NKVD soviétique. Ce n'est que le 13 octobre 1990 que Mikhaïl Gorbatchev a reconnu la responsabilité soviétique du massacre découvert en avril 1943 par les Allemands – les Soviétiques ayant alors accusé les Allemands.

La commémoration du 70e anniversaire du massacre de Katyn (ainsi que de Miednoïe en Russie et de Kharkov en Ukraine) devait être marquée par la présence de Vladimir Poutine et de son homologue Donald Tusk, évènement-symbole à propos d'un drame qui avait créé un fossé entre Pologne et Russie. C'était la première fois qu'un haut dirigeant russe se rendait au mémorial. Après la cérémonie les deux Premiers ministres se sont rendus à Smolensk où ils ont rencontré la commission bilatérale chargée des « affaires difficiles » entre les deux pays.

Les Russes font preuve d'un changement radical d'attitude en mettant en ligne les documents du massacre de Katyn qui avaient été déclassifiés en septembre 1992.

Mais l'évènement est occulté par le drame qui survient le 10 avril. L'avion amenant le président Lech Kaczyński, à la tête d'une importante délégation polonaise, s'écrase à Smolensk, faisant 96 victimes, suite à une erreur de pilotage dans de très mauvaises conditions atmosphériques. Outre le président et son épouse Maria Kaczyńska, 68 ans, de nombreuses personnalités ont péri, parmi lesquelles l'ancien président polonais en exil Ryszard Kaczorowski, 90 ans, le vice-président de la Diète et candidat de la gauche à l'élection présidentielle Jerzy Szmajdziński, un autre vice-président de la Diète, Krzysztof Putra, la vice-présidente du sénat Krystyna Bochenek, les vice-ministres de la Défense, des Affaires étrangères et de la Culture, le chef de l'état-major polonais, les chefs de l'armée de terre, de l'air, de la marine, des Forces spéciales, des Forces opérationnelles, le président de la banque centrale de Pologne, Sławomir Skrzypek, 46 ans, dont la politique a permis à la Pologne de traverser la crise financière, les aumôniers catholique et orthodoxe de l'armée. Parmi les victimes se trouve également une figure emblématique de Solidarność, Anna Walentynowicz, 74 ans, grutière au chantier de Gdansk qui fut la première à tenter de créer un syndicat libre. C'est pour bloquer son licenciement que les ouvriers, avec à leur tête Lech Wałęsa, se mirent en grève, conduisant à la création de Solidarność. Intransigeante, elle s'était brouillée avec les leaders du mouvement, et notamment avec Wałęsa qu'elle accusait d'avoir été un informateur de la police politique.

Le frère jumeau du président, Jarosław Kaczyński, exceptionnellement, n'était pas dans l'avion, parce que les deux frères se relayaient pour rendre visite chaque jour à leur mère.

Une des explications de l'accident serait l'incompréhension linguistique, le pilote polonais ne parlait pas russe tandis que le contrôleur aérien de Smolensk parlait mal l'anglais.

Le président et son épouse sont inhumés le 18 avril à Cracovie à la cathédrale de Wavel. Ce choix est critiqué car le lieu était à l'origine réservé aux rois de Pologne. Par la suite on y a enterré les grandes personnalités comme le poète Mickiewicz. Le dernier président y reposant est le maréchal Piłsudski.

Plusieurs dizaines de milliers de Polonais ont assisté aux obsèques, mais la

plupart des délégations étrangères étaient absentes alors que plus de 80 d'entre elles étaient attendues. Elles ont dû se désister en raison du nuage venu du volcan islandais Eyjafjallajökull empêchant les déplacements aériens. Les présidents Obama, Sarkozy et la chancelière Merkel, notamment, sont absents. Cependant les présidents russe et ukrainien étaient présents.

La Pologne publie le 1er juin le contenu de l'enregistreur de conversations du cockpit qui confirme que les pilotes ont négligé plusieurs avertissements.

L'intérim est assuré par le Président de la Sejm, Bronisław Komorowski, 58 ans, conservateur, opposé à l'avortement et à l'euthanasie, pro-européen, libéral en économie. Il a été désigné pour l'élection présidentielle en mars par le parti gouvernemental; Plate-forme civique (PO). Il participe le 9 mai à Moscou aux cérémonies du 65e anniversaire de la victoire.

14 candidats sont en compétition, dont Jarosław Kaczyński, 60 ans, Droit et Justice (PiS) ancien premier ministre et frère jumeau du Président décédé. Les autres candidats sont Bronisław Komorowski, 57 ans, président de la Diète, président par intérim de la République, Plate-forme civique (PO), ancien ministre de la Défense, proche de Tadeusz Mazowiecki, favori des sondages, déjà désigné avant l'accident ; Grzegorz Napieralski, alliance de la gauche démocratique (social-démocrate) , parti dont le candidat, Jerzy Szmajdziński est mort dans l'accident ; Waldemar Pawlak, 50 ans, vice-Premier ministre et ministre de l'économie, parti paysan (PSL) ; Andrzej Olechowski, 62 ans, ancien chef de la diplomatie et ancien ministre centriste.

Au premier tour Bronisław Komorowski, Plate-forme civique, PO est en tête avec 41,2% des suffrages devant Jarosław Kaczyński, Droit et Justice, PiS avec 36,7%, Grzegorz Napieralski, Alliance de la gauche démocratique, SLD, avec 13,7%. Les autres candidats sont au-dessous de 3%. La participation a été de 54,9%. Le résultat de Jarosław Kaczyński est plus élevé que prévu. Il effectue en effet une remontée impressionnante. La gauche arbitrera l'élection.

Au second tour, Bronisław Komorowski est élu avec 53,1% contre 46 à Jarosław Kaczyński. La participation a été plus forte. Mais les résultats montrent une divison de la Pologne entre l'ouest favorable fortement à Bronisław Komorowski et l'est qui s'est prononcé pour Jarosław Kaczyński, entre les villes favorables au vainqueur et les campagnes favorables au vaincu.

Royaume-Uni

6 mai 2010. **Élections législatives**. Gordon Brown annonce officiellement, le 6 avril, la dissolution des Communes et la date des élections au 6 mai.

Alors qu'à l'automne le Labour était donné largement battu, il remonte dans les sondages et talonne les conservateurs.

Le quotidien populaire *News of the World*, premier quotidien dominical, qui soutenait le parti travailliste depuis 1997, soutient cette fois-ci le parti conservateur qui a également le soutien du *Sun*, premier tirage quotidien. Le *Times* qui avait soutenu le Labour lors des trois dernières élections soutient les conservateurs. Il en est de même pour *The Sun* et *The Financial Times*. *The Guardian* et *The Independent* soutiennent les libéraux. Seul le *Daily Mirror* est hostile aux conservateurs.

Les libéraux-démocrates avec Nick Clegg semblent menacer les deux grands ou tout au moins les empêcher d'avoir la majorité absolue des sièges. Lors du

premier débat télévisé, le 16 avril, Nick Clegg domine ses deux rivaux, créant la surprise. Il est également très bon dans les deux autres débats. Le dernier ministre libéral fut David Lloyd George de 1916 à 1922.

Le parti conservateur remporte les élections sans obtenir la majorité absolue qui était à 326, conduisant à une coalition, formule inédite depuis 1945. Il lui manque 20 élus.

La participation a été forte pour le Royaume-Uni avec 65,1 % (+3,7). Les conservateurs obtiennent 36,1 % des voix et 307 (+ 98) sièges, le parti travailliste 29 % et 258 (- 91) sièges, les libéraux-démocrates 23 % et 57 (- 5) sièges. D'autres partis locaux ont des élus (8 au Parti unioniste démocrate, protestants nord-irlandais [0,6 %], 6 au Parti national écossais [1,7 %], 5 au Sinn Féin, catholiques nord-irlandais [0,6 %], 3 au Plaid Cymru, nationalistes gallois [0,6 %], 3 au parti travailliste social-démocrate, nationaliste nord-irlandais [0,4 %] et 1 à l'Alliance Party, nord-irlandais non confessionnel [0,1 %]). Les Verts ont 1 élue, ce qui est une première, avec 1 % : Caroline Lucas est élue à Brighton Pavilion (sud-est de l'Angleterre). L'extrême droite échoue à faire élire un député. Le United Kingdom Independence Party ne recueille que 3,1 % et le British National Party 1,9 %.

La chambre compte 75 % d'hommes. 94 % sont blancs, 4 % asiatiques originaires de l'Inde et du Pakistan et 2 % noirs. Le scrutin est repoussé au 27 mai dans la circonscription de Thirsk et Malton en raison du décès d'un candidat.

Dès le 7 mai, les conservateurs proposent un partage du pouvoir aux libéraux-démocrates. Ceux-ci apparaissent comme « faiseurs de roi ». Mais le 9 mai, Gordon Brown annonce qu'il démissionnera en septembre au plus tard, relançant l'idée d'une coalition Labour-Lib-dem.

Le 11 mai, devant l'échec des négociations avec les Lib-dem, Gordon Brown démissionne. Quelques instants plus tard, David Cameron est nommé Premier ministre et devient le nouveau plus jeune Premier ministre du Royaume-Uni. Nick Clegg devient vice-Premier ministre. C'est un eurosceptique, William Hague, 49 ans, membre de la droite dure, atlantiste, ancien leader en 2001, qui détient les Affaires étrangères. George Osborne, 39 ans, partisan d'une politique rigoriste, est chancelier de l'Échiquier. Liam Fox, situé très à droite, devient ministre de la Défense. Theresa May est Home Secretary. Le libéral démocrate Vince Cable, 67 ans, est nommé ministre du Commerce, poste assez peu prestigieux, mais devant rassurer la City.

La reine présente le programme du gouvernement le 25 mai au Parlement dans le discours du trône. Le nouveau gouvernement prévoit 7,2 milliards d'économies. Le programme se veut une révolution politique. Le mode de scrutin sera soumis à référendum. Nick Clegg propose le système du vote unique transférable. Un mandat « fixe » de 5 ans sera donné au Parlement. Une dissolution devra être votée par 55 % des députés. La chambre des Lords sera élue sur la base d'un système de « représentation proportionnelle ». Une pétition rassemblant 100 000 signatures pourrait devenir proposition de loi. Le programme irrite l'aile droite des tories.

Tchèque (République)

28-29 mai 2010. **Élections législatives**. Depuis le début 2009, la République tchèque est gouvernée par un gouvernement transitoire dirigé par un technicien, Jan Fischer.

Bien qu'arrivés en tête, les sociaux-démocrates connaissent un échec avec seulement 22,1 % des voix et 56 des 200 sièges, son plus mauvais résultat depuis 1996. Le leader, Jiri Paroubek, démissionne de la direction du CSSD.

Le résultat n'est pas plus satisfaisant pour le Parti démocratique civique de l'ex-Premier ministre Mirek Topolanek qui avait quitté la direction deux mois plus tôt pour sauver les chances d'un parti discrédité par des affaires de corruption et de clientélisme. L'ODS de Petr Necas, 45 ans, atteint seulement 20,2 % avec 53 élus. Les communistes obtiennent 11,27 %.

On note la percée de deux formations nouvelles : le TOP 09 (Tradition Responsabilité Prospérité 09) de l'ancien ministre des Affaires étrangères, Karel Schwarzenberg, 16,7 % et 41 sièges, et Veci Verejne (Affaires publiques) de l'ancien journaliste Radek John, 10,9 % et 24 élus. Avec l'ODS, ces deux formations devraient former le gouvernement. Le Parti communiste de Bohême et Moravie (KSCM) atteint 11,3 % et a 26 députés. Avec 4,39 % pour le KDU-CSL, 4,33 % pour le Parti des droits des citoyens et 2,44 % pour les Verts, ces trois partis ne peuvent franchir la barre des 5 % permettant d'avoir des élus.

Les électeurs tchèques ont voté pour des partis nouveaux.

La participation a été seulement de 62,6 %.

Un accord est conclu entre deux partis de droite (Parti démocratique civique, ODS et TOP09) et une formation du centre (Affaires publiques) le 2 juin. Le 4 juin, le président Klaus charge Petr Necas, vice-président et leader de l'ODS, de mener des négociations. La coalition a une majorité confortable de 118 sièges sur 200. Le 25 juin, le Premier ministre Jan Fischer démissionne. Petr Necas est désigné Premier ministre le 28 juin à la tête d'une coalition. Le 30 juin la composition du gouvernement est connue ; Karel Schwarzenberg retrouve les Affaires étrangères, Alexandr Vondra est à la Défense et Radek John à l'Intérieur.

Union européenne

1er juin 2010. **Convention européenne des droits de l'homme**. Le Protocole 14 dont l'adoption était bloquée par l'attitude russe, obstacle levé en janvier, entre en vigueur le 1er juin. Il transforme de façon substantielle la saisine et la procédure et devrait permettre l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH.

22 juin 2010. **Question prioritaire de constitutionnalité**. La Cour de Luxembourg se prononce dans l'affaire *Melki* sur la place de la question prioritaire de constitutionnalité. Saisie par la Cour de cassation par la voie d'une question préjudicielle, ce qui avait beaucoup surpris et était peut-être le signe d'une défiance de la Cour de cassation à l'égard de la QPC, la Cour juge la QPC compatible avec le droit communautaire sous réserve que les juges soient libres « à tout moment de la procédure », et « même à l'issue d'une procédure incidente de contrôle de constitutionnalité », de saisir la Cour de Luxembourg.

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

1er mai – 30 juin 2010

Repères

3 mai. L'ancien Premier ministre, M. Mauroy, est renvoyé devant le tribunal correctionnel dans une affaire d'emploi fictif à la communauté urbaine de Lille.

6 mai. M. Pasqua et le parquet général forment un pourvoi en cassation contre l'arrêt rendu par la Cour de justice de la République.

7 mai. Le Premier ministre se déclare partisan de sanctions financières « insupportables » en vue de favoriser la parité entre les femmes et les hommes à l'accès aux mandats électifs.

Le journal *Le Monde* publie une lettre commune de Mme Merkel et de M. Sarkozy en faveur de la gouvernance économique européenne.

9 mai. Des troupes françaises défilent sur la place Rouge à Moscou, aux côtés des vainqueurs de 1945 et en présence de Mme Merkel.

10 mai. Les ministres des Finances de l'Union européenne décident la mise en place d'un plan de sauvetage de l'euro afin d'éviter l'extension de la crise grecque.

Nouveau sommet social à l'Élysée en vue de la réforme des retraites.

11 mai. « Je m'en contrefous. La seule question qui compte, c'est ce qu'on fait », précise, à Matignon, le Premier ministre à propos de la qualification donnée à la discipline budgétaire. *Rigueur* ou non ?

12 mai. La Commission européenne demande un droit de regard sur les budgets des États, avant leur examen par leur Parlement respectif, en vue de renforcer la coordination économique et budgétaire au sein de la zone euro.

13 mai. Le site Mediapart publie une lettre de Mme Lagarde refusant l'audition, par la mission d'information parlementaire, de fonctionnaires à propos de la vente de sous-marins au Pakistan.

17 mai. M. Rottner (UMP) est élu maire de Mulhouse (Haut-Rhin) en

remplacement de M. Bockel (Gauche moderne). Mais celui-ci demeure président de la communauté d'agglomération de Mulhouse.

20 mai. Sur France 2, M. Strauss-Kahn affirme, à propos des retraites : « Je ne pense pas qu'il faille avoir un dogme. Si on arrive à vivre cent ans, on ne va pas continuer à avoir la retraite à soixante ans. Il va bien falloir que, d'une manière ou d'une autre, ça s'ajuste. »

La gauche préfère celui-ci pour l'élection présidentielle de 2012, selon un sondage pour *Le Figaro*.

21 mai. M. Oueslati, président de l'université de Toulon, est révoqué à vie en raison des graves dysfonctionnements constatés dans l'affaire des diplômes.

23 mai. « Il faut consulter les Français par référendum sur les déficits », déclare M. Bayrou au *Monde*.

25 mai. À l'occasion d'un déplacement à Beauvais (Oise), le président Sarkozy met en cause François Mitterrand, à propos de l'abaissement de l'âge de la retraite : « On aurait beaucoup moins de problème s'il s'était abstenu. » Visitant un collège de cette ville, il est victime d'un jet de bouteille d'eau. Mme Aubry ne parvient pas à imposer le principe du non-cumul aux sénateurs de son parti à l'issue de leur rencontre.

28 mai. En présence du chef de l'État, la France obtient, à Genève, l'organisation de l'Euro de football en 2016.

29 mai. Le PS adopte son projet de « nouveau modèle économique, social et écologique ».

Mme Aubry s'en prend au chef de l'État : « J'ai un peu l'impression, quand Nicolas Sarkozy nous donne des leçons de maîtrise budgétaire, que c'est un peu Madoff qui nous administre quelques cours de comptabilité. » Pour avoir attaqué François Mitterrand sur les retraites, à l'« inélégance » il « a ajouté une dose de vulgarité ». L'UMP devait fustiger le « sectarisme » de la Première secrétaire.

30 mai. Mme Royal déclare, sur France 5, être prête « à faire le sacrifice d'une ambition personnelle et faire gagner la gauche ».

31 mai. M. Sarkozy préside à Nice la conférence France-Afrique consacrée au 50e anniversaire des indépendances de ce continent.

1er juin. Dans un entretien au *Monde*, M. Trichet, président de la Banque centrale européenne, se prononce en faveur d'une fédération budgétaire.

2 juin. Appel de maires UMP de Paris à une candidature de M. Fillon aux prochaines élections municipales de la capitale.

10 juin. Avant la tenue du congrès du PCF, 200 refondateurs, dont 3 députés, Mme Fraisse et MM. Asensi et Braouezec, quittent le parti.

12 juin. M. Fillon annonce la fin du tabou de l'âge de la retraite de 60 ans pour le départ à la retraite, à l'occasion de l'accueil des nouveaux membres de l'UMP à Paris.

13 juin. Réélu à la présidence du Nouveau Centre, M. Morin s'engage à aller « jusqu'au bout » dans la perspective de la future élection présidentielle.

15 juin. M. Sarkozy déjeune dans un restaurant parisien avec son prédécesseur et Mme Chirac.

16 juin. M. Woerth dévoile l'avant-projet de réforme des retraites.

17 juin. Les centristes de l'UC joignent leur voix au PS : la commission des lois du Sénat rejette le mode de scrutin afférent au projet de réforme territoriale.

18 juin. À l'ouverture du XXXV^e^ Congrès du PCF à La Défense, Mme Buffet réunit toutes les composantes de la gauche, de Mme Aubry à M. Besancenot. M. Pierre Laurent lui succède à la tête du parti, deux jours plus tard.

19 juin. M. de Villepin fonde à Paris son mouvement « République solidaire ». Depuis Moscou, le chef de l'État juge « inacceptables » les propos de Nicolas Anelka à l'égard du sélectionneur de l'équipe de France de football, Raymond Domenech.

20 juin. Des écoutes sauvages, au domicile de Mme Bettencourt, mettent en cause l'épouse de M. Woerth, entre autres.

Sur Radio J, Mme Pécresse juge que M. Fillon a la « stature » pour briguer la mairie de Paris, le moment venu.

« Tout pouvoir absolu abuse du pouvoir. Le pouvoir rend stupide », affirme M. Bayrou dans un entretien au *Parisien*.

21 juin. M. Guéant annonce, dans le *Financial Times* de Londres, de nouvelles mesures de restrictions des dépenses publiques.

22 juin. À l'occasion de l'inauguration d'une usine, le chef de l'État se rend dans la circonscription électorale de M. Bayrou, qu'il avait reçu à l'Élysée à deux reprises, les 22 avril et 8 juin précédents. « Je reste un opposant, mais pas pour des raisons épidermiques », observera cependant le président du MoDem.

23 juin. M. Guillon présente sa dernière chronique sur France Inter. Son contrat ne sera pas renouvelé ; à l'avenant de celui de M. Porte, autre humoriste.

Une majorité de Français se prononce pour le départ à la retraite à l'âge de 62 ans dans un sondage pour *Le Figaro*.

24 juin. Les syndicats organisent une journée de manifestations contre le projet de réforme des retraites.

Le chef de l'État, après avoir reçu Thierry Henry, membre de l'équipe de France de football, se prononce pour la tenue d'états généraux.

25 juin. Pour assurer l'indépendance éditoriale du *Monde*, les journalistes se prononcent, de préférence au choix de M. Sarkozy, en faveur du groupe d'investisseurs formé par MM. Bergé, Niel et Pigasse, en vue de sa recapitalisation.

28 juin. M. Fillon inaugure, pour la première fois, une mosquée à Argenteuil (Val-d'Oise) en l'absence de M. Hortefeux, ministre des Cultes, lequel venait d'être condamné pour injures raciales.

29 juin. Les présidents Chirac et Debré assistent, depuis une tribune de l'Assemblée nationale, à l'hommage funèbre rendu à Henri Cuq, député des Yvelines, par le président Accoyer.

Invitée sur TF1, Mme Royal dénonce un « pouvoir corrompu » et un « effondrement des valeurs morales ». Elle déclare, le lendemain, qu'elle ne sera pas candidate aux élections primaires si Martine Aubry et Dominique Strauss-Kahn le sont.

30 juin. « Le terme "rigueur" n'est pas un gros mot », remarque M. Baroin sur France 2.

Dans un entretien à *France Soir*, M. Le Pen apporte son soutien à sa fille, en vue de sa succession. « Elle a les qualités nécessaires et suffisantes. »

AMENDEMENT

– *Cavaliers législatifs*. Les articles 9, 13 et 12 respectivement insérés en première lecture par le Sénat et par l'Assemblée nationale dans la loi relative

à l'entrepreneur individuel modifient l'établissement public OSEO, habilitent le gouvernement à transposer par ordonnance de l'article 38 C une directive et modifient le code monétaire et financier ainsi que le code de commerce. Ces amendements sont dépourvus de lien direct avec le projet déposé et il ne ressort pas des travaux parlementaires qu'ils présentent un lien même indirect avec ce projet ; en outre, ils ont été adoptés en méconnaissance de la clarté et de la sincérité du débat (607 DC du 10 juin).

– *Reprise en séance.* Répondant aux protestations de l'opposition qui ne pouvait plus défendre ses amendements à la loi Grenelle 2 en raison du temps législatif programmé, le président de la commission du développement durable, M. Christian Jacob, a rappelé que celle-ci avait examiné 2 500 amendements pendant 65 heures de débats, mais que les deux tiers de ces amendements avaient été redéposés en séance : « C'est pour cela, effectivement, que la gestion du temps dérape » (7 mai, p. 3120).

V. *Irrecevabilité financière. Majorité.*

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* B. Accoyer, *L'Assemblée nationale*, Le Cavalier bleu éditions, 2010, et « Jean Foyer député : l'érudition au service de la conviction », in *Jean Foyer. In memoriam*, Litec, 2010, p. 1.

– *Composition.* Mme Marie-Noëlle Battistel (S) a été élue, au scrutin de ballottage, le 6 juin, dans la 4e circonscription de l'Isère, à la suite de la nomination de M. Didier Migaud, dont elle était suppléante, à la Cour des comptes (*JO*, 8-6) (cette *Chronique*, n° 134, p. 156). M. Pierre Cardo (UMP) (Yvelines, 7e), dont la mission temporaire auprès du ministre d'État, ministre de l'Écologie, a été prolongée par le décret du 25 mai (*JO*, 27-5), a été remplacé dans son mandat par M. Arnaud Richard (*JO*, 6-6). L'élection de M. Jean-Frédéric Poisson (Yvelines, 10e) (UMP) a été annulée par le Conseil constitutionnel, le 20 mai (*JO*, 3-6) (cette *Chronique*, n° 132, p. 188).

V. *Bicamérisme. Contentieux électoral. Droit communautaire et européen. Parlement. Parlementaires en mission. Question prioritaire de constitutionnalité. Résolutions. Sénat. Sesssion extraordinaire.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* J.-P. Royer, J.-P. Jan, B. Durand, N. Durasse et B. Dubois, *Histoire de la justice en France (1715-2010). De la monarchie absolue à la République*, PUF, 2010.

– *Indépendance.* L'Assemblée générale des magistrats de la Cour de cassation a fait part, le 28 juin, de « leurs sérieuses interrogations et inquiétudes quant au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire » après le vote d'un amendement modifiant la formation compétente en matière de QPC (*Le Monde*, 30-6).

V. *Question prioritaire de constitutionnalité.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie.* Conseil d'État, *Rapport public 2010*, vol.1, *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives* ; vol. 2, *L'Eau et son droit*, La Documentation française, 2010 ; Conseil d'État, *Le Conseil*

d'État et la Justice administrative en 2009, www.conseil-etat.fr/cde/.

– *Activités consultatives.* Présentant le rapport public du Conseil d'État, le président Sauvé a regretté, le 4 mai, « la brièveté souvent excessive » des délais impartis pour l'examen des projets du gouvernement, notamment le recours injustifié à la procédure d'urgence (*Le Monde*, 6-5).

– *Critiques présidentielles.* Au cours de la réunion hebdomadaire des responsables de la majorité, le 17 mai, le président Sarkozy a critiqué l'avis défavorable émis par le Conseil d'État sur le projet d'interdiction complète du port de la burqa. Il a évoqué à cette occasion l'avis défavorable émis en 1962 sur la révision instituant l'élection du président de la République au suffrage universel (*Le Monde*, 19-5).

V. *Loi. Président de la République. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Bicamérisme

– *Dernier mot (art. 45, al. 4C).* Pour la première fois depuis 2002, l'Assemblée nationale a statué définitivement, le 15 mai (*Le Monde*, 17-5), à propos du projet de LO relatif à l'article 13C, après l'échec de la CMP (cette *Chronique*, n° 134, p. 157).

V. *Assemblée nationale. Loi. Sénat.*

Code électoral

– *Abrogation de l'article L 7.* Issu de la loi du 10 janvier 1999, l'article L 7 du code électoral qui prescrit l'interdiction d'inscrire sur les liste électorales pour une durée de cinq ans les personnes condamnées pour une série d'infractions (concussion, corruption, trafic d'influence, etc.), a été déclaré contraire à la Constitution par la décision 6/7 QPC du 11 juin. Cette disposition, qui entraîne automatiquement l'inéligibilité et qui présente le caractère d'une punition visant à réprimer plus sévèrement certaines personnes investies d'un mandat ou dépositaires de l'autorité publique, est contraire à l'article 8 DDH en ce qu'elle méconnaît le principe de la nécessité des peines, d'où découle le principe de l'individualisation des peines : celles-ci doivent être prononcées expressément par le juge, et il ne suffit pas qu'il puisse en relever le condamné comme le prévoit l'article L 7.

Il est à noter que cette question de l'automaticité des peines avait fait l'objet de la seule application du contrôle par voie d'exception introduit par la jurisprudence *Nouvelle-Calédonie* et inauguré par la décision 410 DC du 15 mars 1999 (cette *Chronique*, n° 90, p. 186), laquelle concernait précisément l'interdiction d'inscription sur les listes électorales (il s'agissait des faillis) ; l'institution de la question prioritaire de constitutionnalité rendra cette jurisprudence vraisemblablement sans lendemain, puisqu'elle entraîne des effets plus énergiques : l'abrogation de la disposition censurée à compter de la décision et l'ouverture aux personnes condamnées de la possibilité de s'inscrire immédiatement sur les listes électorales.

V. *Loi. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Collectivités territoriales

– *Bibliographie.* G. Marcou, « La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective », *RFDA*, 2010, p. 357 ; « La

réforme de l'administration territoriale » (dossier), *AJDA*, 2010, p. 819.

– *Droit local alsacien-mosellan*. Le répertoire national des associations (RNA), créé par un arrêté du ministre de l'Intérieur, le 14 octobre 2009, ne concerne pas les associations des départements intéressés. Ces dernières relèvent, en effet, des articles 21 et suivants du code civil local. Leur contrôle incombe à la juridiction judiciaire (AN, *Q*, 11-5).

Le ministre de l'Intérieur rappelle, au surplus, que le Tribunal des conflits (arrêt du 22 septembre 2003 *Grandidier c/ commune de Juville*) a confirmé que les usoirs constituent « une dépendance du domaine public communal », non routier, affectée aux besoins des riverains (art. 62 de la codification des usages locaux à caractère agricole du département de la Moselle) (AN, *Q*, 22-6) (cette *Chronique*, n° 134, p. 158).

– *Droit local mahorais*. L'ordonnance 2010-590 du 3 juin réforme des aspects du statut personnel de droit local, en vue d'assurer leur conformité à la départementalisation, votée en mars 2009 (cette *Chronique*, n° 130, p. 182) et à la décision du Conseil constitutionnel du 17 juillet 2003 (cette *Chronique*, n° 108, p. 182). Dans le cadre d'une société matriarcale, les droits et la protection de la femme sont renforcés (âge du mariage; prohibition de la polygamie; divorce; interdiction de la répudiation). Un état civil est mis en place; de la même façon que des juridictions, à la place des cadis, dont le rôle est désormais limité à la médiation sociale (*JO*, 4-6).

– *Grand Paris*. La loi 2010-597 du 3 juin crée ce « projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Île-de-France […] et le cœur de l'agglomération parisienne » (art. 1er) (*JO*, 5-6).

Commission d'enquête

– *Assemblée nationale.* Le groupe socialiste ayant exercé le droit de tirage prévu à l'article 141 RAN en faveur des groupes d'opposition ou minoritaires, la création d'une commission d'enquête sur les mécanismes de la spéculation affectant le fonctionnement des économies a été décidée, le 24 juin.

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie*. P. Jan, *Le Procès constitutionnel*, 2e éd., LGDJ, 2010; M. Troper, J.-L. Halpérin et F. Saint-Bonnet (coord.), « L'histoire du contrôle de constitutionnalité », *CCC*, n° 28, 2010, p. 4; B. Mathieu, « Le Conseil constitutionnel législateur positif », *RIDC*, 2010, p. 507.

– *Notes*. B. Maligner sous 602 DC, 18-2-2010, *AJDA*, 2010, p. 1148; J.-R. Alventosa, 585 DC, 6-8 2009, *LPA*, 4-5.

– *CCC*, n° 28, Dalloz, 2010.

– *Chr. RFFP*, n° 110, p. 223; *RFDC*, 2010, p. 373; *LPA*, 17, 18, 19 et 20-5.

– *Décisions*. V. *tableau* ci-après.

– *Condition des membres.* M. Haenel a publié un article consacré à la « Cour de Karlsruhe, une leçon de démocratie » (*Commentaire*, n °130, 2010, p. 411). M. Charasse a réagi à la condamnation de M. Hortefeux (*infra*) : « Il n'y a pas d'homme politique raciste dans le Puy-de-Dôme depuis Pierre Laval. » Il a été, par ailleurs, mis en cause par la

12-5 2010-605 DC. Loi relative aux jeux en ligne (*JO*, 13-5). V. *Loi*.

20-5 2010-606 DC. LO prorogeant le mandat des membres du CSM (*JO*, 26-5). V. *Conseil supérieur de la magistrature*.
AN, Yvelines, 10e (*JO*, 3-6). V. *Contentieux électoral*.

28-5 2010-1 QPC. Cristallisation des pensions (*JO*, 29-5). V. *Libertés publiques. Loi. QPC* et *ci-dessous*.
2010-3 QPC. Union des familles (*JO*, 29-5). V. *Libertés publiques. QPC*.

10-6 2010-607 DC. Loi relative à l'entrepreneur individuel (*JO*, 16-6). V. *Amendement. Séance*.

11-6 2010-2 QPC. Loi « anti-Perruche » (*JO*, 12-6). V. *Libertés publiques. QPC.*
2010-6/7 QPC. Radiations des listes électorales (*JO*, 12-6). V. *Code électoral.*

18-6 2010-5 QPC. TVA (*JO*, 19-6). V. *QPC*.
2010-8 QPC. Accidents du travail (*JO*, 19-6). V. *Libertés publiques*.

24-6 2010-608 DC. LO relative au CESE (JO, 29-6). V. *Conseil économique, social et environnemental. Ordre du jour*.

Cour des comptes pour la protection de deux gardes du corps dont il bénéficie à Puy-Guillaume; laquelle « n'est pas justifiée par un niveau de menace suffisant » (*Le Figaro*, 7-6).

– *Événement*. Pour la première fois de son histoire, une séance publique s'est déroulée au Conseil, le 25 mai, dans le cadre de la procédure de la QPC, en application de l'article 8 de son règlement (cette *Chronique*, n° 134, p. 164). Seul M. Barrot s'est déporté (QPC, 2).

– *Membres de droit*. V. *Question prioritaire de constitutionnalité. Révision de la Constitution*.

– *Procédure*. V. *QPC*.

– *Suivi des décisions*. Une *chronique de l'Observatoire de jurisprudence constitutionnelle*, sous la direction de Guillaume Drago, figure désormais aux *Cahiers* du Conseil (n° 28, 2010, p. 151).

V. *Amendement. Conseil économique, social et environnemental. Contentieux électoral. Libertés publiques. Ordre du jour. QPC. Séance.*

Conseil des ministres

– *Composition*. M. Le Maire, auditionné par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 9 juin, n'a pas pu siéger au Conseil (*Le Figaro*, 11-6).

Conseil économique, social et environnemental

– *Bibliographie*. M. de Cazal, « La saisine du CESE par voie de pétition citoyenne : gage d'une Ve République "plus démocratique" ? », *RFDC*, 2010, p. 289.

– *Composition*. La LO 2010-608 DC du 28 juin, après déclaration de conformité du CC (608 DC), répartit ses 233 membres (art. 71C, rédaction de la LC du 23 juillet 2008). Outre les

représentants de la protection de la nature et de l'environnement, la représentation féminine est favorisée, au nom du principe de parité (art. 1C) (nouvel art. 7 de l'ord. du 29 décembre 1958 modifiée) (*JO*, 29-6). Il reste que le nombre des mandats successifs est désormais limité à deux (nouvel art. 9)

V. *Loi. Ordre du jour. Parlement. Pétition.*

Conseil supérieur de la magistrature

– *Bibliographie*. CSM, *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, Dalloz, 2010.

– *Prorogation du mandat des membres*. Dans l'attente de la promulgation de la LO prise en application de l'article 65C révisé, la LO 2010-541 du 25 mai proroge les mandats jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois suivant la promulgation de la LO susvisée, et au plus tard le 31 janvier 2011. Au préalable, le Conseil constitutionnel (606 DC) avait validé la démarche en raison de son « caractère exceptionnel et transitoire » (*JO*, 26-5).

Contentieux électoral

– *Bibliographie*. T. Pez, « Le contentieux des élections municipales de 2008 devant le Conseil d'État, présentation générale », *RFDA*, 2010, p. 247.

– *Annulation.* L'élection partielle qui s'est déroulée les 20 et 27 septembre 2009 dans la 10e circonscription des Yvelines a été annulée le 20 mai. Compte tenu des rectifications opérées par le Conseil constitutionnel, l'écart séparant les candidats n'était que d'une seule voix ; or un tract signé du maire de Rambouillet (M. Gérard Larcher), et distribué la veille du second tour sans que la candidate des Verts ait pu y répondre, affirmait que les Verts avaient voté la loi Grenelle 1 alors qu'ils s'étaient abstenus à l'Assemblée nationale et n'avaient pas pris part au scrutin au Sénat. Ce tract constituait une manœuvre de nature à créer la confusion eu égard au faible écart des voix (cette *Chronique*, n° 126, p. 194).

V. *Assemblée nationale. Élections. Immunités parlementaires.*

Droit communautaire et européen

– *Bibliographie. L'Union européenne : Union de droit, Union des droits, Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, A. Pedone, 2010 ; P.-Y. Monjal, *Droit européen des collectivités locales,* LGDJ, 2010.

– *Participation du Parlement.* La circulaire du 21 juin du Premier ministre relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen (*JO*, 22-6) fixe l'application par le gouvernement des nouvelles dispositions constitutionnelles :

1. « Réserve d'examen parlementaire » concernant les résolutions de l'article 88-4 C ; adaptation de la procédure en vigueur depuis la circulaire Balladur du 19 juillet 1994 (notre *Droit parlementaire*, 4e éd., n° 427), notamment en ce qui concerne les délais.

2. Résolutions de l'article 88-6 C concernant la conformité d'un acte législatif au principe de subsidiarité et la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne.

3. Motions de l'article 88-7 C s'opposant à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne.

V. *Assemblée nationale. Question prioritaire de constitutionnalité. Sénat.*

Droit constitutionnel

– *Bibliographie*. M. Lascombe, *Le Droit constitutionnel de la Ve République*, 10e éd., L'Harmattan, 2010 ; M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, 11e éd., Lextenso Éditions, 2010 ; L. Corre, *Le Concept de rationalisation dans la pensée constitutionnelle française. Essai d'analyse*, thèse Saint-Denis-de-la-Réunion, 2010.

Droit international

– *Bibliographie*. E. Decaux, « Le régime du droit international en droit interne », *RIDC*, 2010, p. 467.

Droit parlementaire

– *Bibliographie*. P. Avril et J. Gicquel, « L'apport de Jean Foyer au droit parlementaire : des *neutrons législatifs* au *sabotage du travail parlementaire* », in *Jean Foyer. In memoriam*, Litec, 2010, p. 23.

V. *Loi. Sénat.*

Élections

– *Bibliographie*. P. Perrineau, *Régionales 2010 : que sont les électeurs devenus ?* Fondapol, 2010 ; G. Courtois, « Les primaires, remède à la folie présidentielle ? », *Le Monde*, 8-6 ; P. Martin, « Les élections régionales des 14 et 21 mars », *Commentaire*, n °130, 2010, p. 459 ; A. Muxel, « Les élections régionales de 2010 : grève des urnes et votes de crise », *Regards sur l'actualité*, n °362, juin 2010, La Documentation française, p. 60.

– *Élection législative partielle*. Le PS a conservé, le 6 juin, le siège de la 4e circonscription de l'Isère face à l'UMP (*Le Monde*, 8-6).

V. *Assemblée nationale. Code électoral.*

Gouvernement

– *Conseil interministériel*. Le Premier ministre a réuni, le 18 juin, un conseil consacré aux inondations dans le département du Var (*Le Figaro*, 19-6).

– *Coût de la communication*. Le ministre de l'Agriculture fournit à M. Dosière (s), les éléments d'information demandés (AN, *Q*, 1er-6).

– *Coût d'un cabinet ministériel*. Le ministre de l'Agriculture apporte à M. Dosière (s) les précisions relatives aux frais de représentation des membres de son cabinet et de déplacement, dont les locations d'avions privés (AN, *Q*, 25-5). Un questionnement identique concerne le cabinet de la Garde (*idem*, 8-6).

– *Missions interministérielles*. Le Premier ministre en dénombre 18 (mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée ; du suivi de la gestion des administrateurs civils ; aux rapatriés, entre autres). Il indique le nom du délégué ; le montant de la rémunération ; la date de fin d'activité (AN, *Q*, 4-5).

– *Séminaire gouvernemental*. En vue de la réduction des dépenses publiques pour la période 2010-2013, M. Fillon a convoqué un séminaire, le 6 mai (*Le Figaro*, 7-5).

V. *Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

Groupes

– *Rencontres présidentielles.* Conformément à la décision prise le 31 mars

(cette *Chronique*, n° 134, p. 155), le président Sarkozy a reçu les sénateurs UMP le 4 mai, puis les députés du groupe le lendemain, et à nouveau le 30 juin, où il a fait allusion aux polémiques en cours.

V. *Majorité. Président de la République.*

Immunités parlementaires

– *Inéligibilité.* La Cour de cassation a confirmé, le 17 juin, la condamnation de M. Gaston Flosse par la cour d'appel de Paris pour détournement de fonds publics (cette *Chronique*, n° 132, p. 197). Mais elle a annulé la peine d'inéligibilité automatiquement prononcée en application de l'article L 7 du code électoral. Ledit article ayant été abrogé par le Conseil constitutionnel le 11 juin (6/7 QPC), la cour d'appel de Paris devra se prononcer à nouveau, expressément, sur l'inéligibilité du sénateur de Polynésie (*BQ*, 18-6).

– *Inviolabilité.* M. Gaston Flosse, sénateur (NI) de Polynésie française, a été condamné par le tribunal de Papeete, le 4 mai, à 1,5 million de francs Pacifique pour « obstruction à l'exercice des pouvoirs attribués aux magistrats de la chambre territoriale des comptes » (*BQ*, 6-5).

V. *Code électoral. Contentieux électoral. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Irrecevabilité financière

– *Portée de l'article 40 C.* Au cours du débat sur la réforme des collectivités territoriales, le 26 mai, le président de la commission des finances, M. Jérôme Cahuzac, a rappelé que le contrôle de la recevabilité financière est exercé par les présidents des commissions saisies au fond (art. 89, al. 9 RAN) et que lui-même ne donne qu'un simple avis. À cette occasion, il a appliqué la jurisprudence constante selon laquelle la création d'une structure publique par amendement parlementaire tombe sous le coup de l'article 40 C, ainsi que le transfert d'une compétence d'une personne publique à une autre, sauf s'il s'opère à l'intérieur d'une même catégorie (par exemple entre communes).

Irrecevabilité réglementaire

– *Bibliographie.* B. Quiriny, « La métamorphose de l'article 41C », *RFDC*, 2010, p. 313.

Journaux officiels

– *Édition illustrée.* De manière inhabituelle, l'édition *Lois et Décrets*, datée du 9 juin, comporte, outre une série de cartes géographiques, des photographies relatives aux zones de l'Antarctique protégées (décrets 2010-616 et 2010-617 du 7 juin portant publication des mesures adoptées à Kiev, le 13 juin 2008).

Libertés publiques

– *Bibliographie.* L. Sermet, *Une anthropologie juridique des droits de l'homme. Les chemins de l'océan Indien*, Éd. des archives contemporaines, 2009 ; O. Beaud, « Les libertés universitaires (II) », *Commentaire*, n °130, 2010, p. 469 ; J.-P. Costa, J.-M. Sauvé, « Le principe de subsidiarité et la protection européenne des droits de l'homme », *D*, 2010, p. 1364 et 1368 ; « Liberté / libertés », *Cahiers français*, n °354, juin, La Documentation française.

– *Dignité de la personne humaine.* Le TA

de Rouen a condamné l'État, le 14 juin, à indemniser 38 détenus de la prison de cette ville en raison des mauvaises conditions de détention (*Le Monde*, 15-6).

– *Droit à réparation (art. 4 de la Déclaration de 1789 et 11e alinéa du préambule de 1946i).* Ce droit est conforme à la Constitution, selon le Conseil constitutionnel (18 juin 2010, 8 QPC, *Accidents du travail*). Le législateur est habilité, au nom de l'intérêt général (art. 34 C), à aménager les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée. « Il peut apporter […] à ce principe des exclusions et des limitations dès lors qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs » (cons. 10).

Sous le bénéfice d'une réserve relative à la réparation du préjudice en cas de faute inexcusable de l'employeur (cons. 18), les dispositions incriminées du code de la sécurité sociale ont été regardées régulières.

– *Droit des étrangers*. V. *Pétition*.

– *Égalité devant la loi*. De manière emblématique ce principe républicain par excellence a été à l'origine de la première QPC sur renvoi du Conseil d'État. La décision 2010-1 QPC du 28 mai *Cristallisation des pensions* a censuré trois dispositions législatives (v. *Loi*) qui prévoyaient des conditions de revalorisation différentes des pensions civiles ou militaires selon la nationalité de leurs titulaires, français ou étrangers, ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté franco-africaine et malgache.

En revanche, ce principe n'a pas été méconnu, s'agissant de la représentation de l'Union nationale et des unions départementales auprès des pouvoirs publics, le législateur poursuivant, selon le critère dérogatoire classique, un but d'intérêt général (2010-3 QPC, 28 mai, *Union nationale des associations familiales*).

– *Égalité devant les charges publiques*. V. *Loi*.

– *Informatique et liberté*. La CNIL a adressé, le 26 mai, une mise en demeure à la société Google et obtenu gain de cause, concernant la restitution de données personnelles captées en France. Le 19 précédent, un contrôle avait été effectué dans les locaux parisiens de ladite société (*Le Monde*, 18-6).

– *Liberté d'association*. Les associations familiales (art. L 211-1 du code de l'action sociale et des familles) se constituent librement en vertu de la loi du 1er juillet 1901 ; elles sont libres d'adhérer ou non à l'Union nationale. Par suite, le Conseil constitutionnel n'a pas accueilli la QPC dirigée contre l'article L211-3 dudit code (3 QPC, 28 mai 2010, *Union nationale des associations familiales*).

– *Liberté d'entreprendre (art. 4 Déclaration de 1789)*. V. *Loi*.

– *Liberté d'expression et pluralisme des courants de pensées et d'opinions*. Le Conseil n'a pas fait droit à la QPC précitée *Union nationale des associations* (2010-3 QPC) ; les associations disposant du droit de faire connaître auprès des pouvoirs publics leurs positions (cons. 7). Au surplus, la disposition législative contestée « n'est relative ni à la vie politique ni aux médias ». De sorte que le grief de méconnaissance de l'objectif de pluralisme s'avère inopérant (cons. 8).

– *Parité (art. 1er C).* Le décret du 1er juin porte nomination à l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes. Notre collègue Michel Verpeaux y figure (*JO*, 2-6).

V. *Conseil économique, social et environnemental.*

– *Principe de responsabilité et droit au recours juridictionnel effectif (art. 4 et 16 de la Déclaration de 1789).* La loi du 4 mars 2002, dite loi « anti-Perruche », est conforme à la Constitution, a décidé le Conseil constitutionnel (2 QPC, 11 juin 2010), hormis une disposition relative aux instances en cours au moment de son adoption (cons. 23). Il appartient, en effet, au législateur « d'aménager, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée » dès lors « qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs, ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif » (cons. 11).

– *Protocole à la* CEDH. Le décret 2010-711 du 28 juin porte publication du protocole n° 14 amendant le système de contrôle de ladite convention, signé à Strasbourg le 13 mai 2004 (*JO*, 30-6).

– *Protection de la santé*. V. *Loi*.

V. *Conseil constitutionnel. Pétition. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Loi

– *Bibliographie*. G. Bergougnous, « L'évaluation de l'évaluation : le contrôle des études d'impact », *Constitutions*, n° 2, 2010, p. 226 ; J. de Clausade, X. Delcros, J.-J. Urvoas et J.-L. Warsmann, « La qualité de la loi en débat », *ibid.*, p. 195 ; J.-L. Pezant, « Un âge d'or législatif ? », in *Jean Foyer. In memoriam*, Litec, 2010, p. 303 ; B. Teyssié, « La loi hors les murs », *ibid.*, p. 429.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides (art. 62 C, rédaction de la LC du 23 juillet 2008).* Au cours de la période de référence, le Conseil constitutionnel a procédé à l'abrogation de cinq dispositions législatives, assortie pour la première d'une modulation dans le temps, en vue d'un dialogue avec le législateur, dépossédé pour la première fois de sa prérogative.

Au titre de la décision 2010-1 QPC *Cristallisation des pensions*, trois dispositions à compter du 1er janvier 2011 : art. 26 de la loi 81-734 du 3 août 1981 de finances rectificative pour 1981 ; art. 68 de la loi 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002, sauf le paragraphe VII ; et art. 100 de la loi 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, sauf le paragraphe V.

L'article L 7 du code électoral a été censuré (2010-6/7 QPC, *Radiation des listes électorales*) ; de même que l'article 2 paragraphe II.2 de la loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances (2010-2 QPC, loi « anti-Perruche »).

– *Avis relatif à une proposition de loi. Quid* du retrait d'une proposition déposée au nom de plusieurs parlementaires (art. 4 *bis* de l'ord. du 17 novembre 1958 modifiée) ? Le ministre des Relations avec le Parlement est d'avis que le retrait effectué par le premier signataire vaut retrait, par analogie aux règlements des assemblées (art. 84 RAN et art. 26 RS) qui reconnaissent à ce dernier le droit de retirer sa proposition de loi à tout moment avant son adoption en première lecture (AN, *Q*, 1er-6).

– *Conformité de la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux en ligne*. La loi 2010-476 du 12 mai a été promulguée, après déclaration de conformité du CC (605 DC) (*JO*, 13-5). Abstraction faite de l'ornement de la mise en perspective entre les contrôles de constitutionnalité et de conventionalité (v. *Questions prioritaires de constitutionnalité*), le Conseil a rappelé qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789, « des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général [dès lors] qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi » (cons. 24). En l'espèce, « le législateur a voulu lutter contre les méfaits du jeu illégal des jeux et paris en ligne en créant une offre légale sous le contrôle de l'État ». À cette fin, une autorité administrative est créée : l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Par suite, la conciliation entre la liberté d'entreprendre et l'objectif de sauvegarde de l'ordre public a été réalisé (cons. 25). Par ailleurs, l'article 1er de la loi déférée n'a pas été regardé comme un « neutron législatif » : son caractère normatif résulte du fait que la loi a pour finalité de soustraire les jeux en ligne à la liberté d'entreprise. Le droit à la protection de la santé (al. 11 du préambule de la Constitution de 1946) est respecté, a relevé le Conseil, au vu des obligations imposées, afin de prévenir l'addiction au jeu (cons. 31). L'égalité devant les charges publiques a été préservée (cons. 39). En dernière analyse, aucun *PFRLR* ne prohibe les jeux d'argent et de hasard (cons. 7).

– *Étude d'impact*. La LO 2010-704 du 28 juin (art. 3) relative au CESE modifie l'article 8 de celle du 15 avril 2009 : l'étude jointe à un projet de loi doit exposer « s'il y a lieu, les suites données par le gouvernement à l'avis du Conseil » (*JO*, 29-6).

– *Modulation des effets de l'abrogation.* (art. 62 C, rédaction de la LC du 23 juillet 2008). Considérant que la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 68 de la loi du 30 décembre 2002 aurait pour effet de replacer les titulaires étrangers de pensions militaires ou de retraites dans la situation d'inégalité résultant des dispositions antérieures à l'entrée en vigueur de cet article, la décision 1 QPC du 28 mai précise que l'abrogation prendra effet au 1er janvier 2011 « afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée ». Il lui appartient de prévoir l'application des nouvelles dispositions aux instances en cours et aux juridictions de surseoir à statuer en attendant.

V. *Autorité judiciaire. Autorité juridictionnelle. Conseil constitutionnel. Président de la République. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Loi de financement de la sécurité sociale

– *Bibliographie*. Ph. Bachschmidt, « Le reflux des cavaliers sociaux : un succès parlementaire », *Constitutions*, n° 2, 2010, p. 224.

Loi de finances

– *Bibliographie*. M. Lascombe et X. Vandendriessche, *Finances publiques*, Dalloz, 7e éd., 2010.

– *Loi de finances rectificative pour 2010*. Deux nouvelles lois ont été votées (cette

Chronique, n° 130, p. 198) : celle du 7 mai (201-463) (*JO*, 8-5) relative aux prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, la Grèce au cas particulier, et celle du 7 juin (2010-606) (*JO*, 8-6) concernant la quote-part de la France dans le dispositif de stabilisation de l'euro. Deux lois adoptées par consensus et avec célérité.

MAJORITÉ

– *Arbitrage présidentiel.* Le Sénat a adopté, le 2 juin, deux amendements identiques, l'un de M. Hugues Portelli et d'une douzaine de sénateurs UMP, l'autre de M. Nicolas About, président du l'Union centriste, retirant le Défenseur des enfants du périmètre du Défenseur des droits qui doit regrouper les instances protectrices (Médiateur, HALDE, etc.) ; le gouvernement entendant l'y réintégrer, M. About a indiqué avoir exposé ses arguments au président Sarkozy, lequel a chargé M. Claude Guéant, secrétaire général de l'Élysée, de trouver une solution. Une seconde délibération a alors été demandée et une nouvelle rédaction fut adoptée le 3 juin, contre l'avis de M. Portelli et après que les sénateurs CRG-SPG socialistes et RDSE eurent quitté la séance en signe de protestation (*BQ*, 4-6).

V. *Groupes.*

MANDATS

– *Bibliographie.* G. Carcassonne, « Cumul des mandats : le piège », *Le Monde*, 4-5.

MINISTRES

– *Bibliographie.* D. Pourquery, Ph. Ricard et A. Leparmentier, « Christine Lagarde, ministre multinationale », *Le Monde magazine*, 26-6.

– *Confirmation.* Depuis la réunion du G20 à Toronto (Canada), le président Sarkozy a manifesté, le 26 juin, son ferme soutien à M. Woerth, visé par l'affaire Bettencourt : « Oui. Totalement et complètement » (*Le Figaro*, 28-6). Le Premier ministre lui apportera, à son tour à l'Assemblée nationale le 22 juin, sa confiance et son amitié, en accusant l'opposition de « jeter aux chiens l'honneur d'un homme politique » (*ibid.*, 23-6).

– *Condamnation.* M. Hortefeux, ministre de l'Intérieur, a été condamné, le 4 juin, par le tribunal correctionnel de Paris, pour injures raciales (cette *Chronique*, n° 132, p. 186) à 750 euros d'amende et 2 000 euros de dommages et intérêts à la suite d'une plainte. Il a fait appel (*Le Monde*, 6-6). C'est la première fois qu'un ministre en exercice est condamné. La Cour de justice de la République avait sanctionné d'anciens membres du gouvernement, MM. Hervé, Gillibert et Pasqua récemment (cette *Chronique*, n° 134 p. 165).

– *Conflit d'intérêts ?* Mme Florence Woerth, conjointe du ministre du Travail, salariée de Mme Bettencourt, a démissionné de ses fonctions, le 21 juin, à la suite de la publication d'enregistrements sauvages relatifs à celle-ci (*Le Figaro*, 22-6) *Exemplarité par procuration* (A. Fulda) ?

– *Polémiques. Le Canard enchaîné* ayant mis en cause Mme Boutin à propos de la rémunération de 9 500 euros afférente à une mission relative à la mondialisation, celle-ci a renoncé, le 10 juin, au cumul de sa retraite de parlementaire et de ladite rémunération. À l'invitation du

Premier ministre, qui a fait remarquer que les ministres avaient vocation à retrouver… leur mandat électif (nouvel art. 25 C), six ministres, anciens parlementaires (Mmes Bachelot et Alliot-Marie et MM. Bockel, Devedjian, Mercier et de Raincourt) l'ont imitée (*Le Figaro*, 11, 16 et 18-6). Des comportements singuliers ont été dénoncés, au même instant, par l'hebdomadaire satirique, s'agissant de l'occupation des logements de fonction de Mme Amara et de M. Estrosi; de la prise en charge des cigares de M. Blanc, pour une somme de 12 000 euros, et de l'attribution contestable d'un permis de construire pour la maison de vacances de M. Joyandet. Ce dernier devait, cependant, y renoncer, le 22 juin (*Le Monde*, 24-6). Dans une lettre adressée au Premier ministre, le 28 juin, le chef de l'État devait rappeler à l'ordre les ministres, au nom de « l'exemplarité » (*ibid.*, 30-6).

– *Solidarité*. À nouveau, Mme Yade s'est émancipée de sa ministre de tutelle, Mme Bachelot, à propos de l'équipe de France de football (*Le Monde*, 9-6). Mais cette dernière s'est rendue en Afrique du Sud, le 21 juin, au lendemain de la rébellion des joueurs (*ibid.*, 23-6) (cette *Chronique*, n° 133, p. 178).

– *Train de vie*. M. Sarkozy, dans son courrier précité du 28 juin, a décidé que l'État mettait un terme à la prise en charge de la location de logements dans le parc privé, désormais soumis à l'impôt sur le revenu et à la taxe d'habitation. Les ministres sont priés, par ailleurs, d'emprunter les transports ferroviaires pour leur déplacement et d'être hébergés dans les services de l'État. En sus, le nombre de leurs collaborateurs est revu à la baisse : vingt pour un ministre et quatre pour un secrétaire d'État (site de la présidence de la République).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

Opposition

V. *Commission d'enquête.*

Ordre du jour

– *Fixation*. La LO relative au CESE prévoyait que le gouvernement remettait au Parlement un rapport relatif à son actualisation, selon une certaine périodicité, faisant l'objet d'un débat. Le Conseil constitutionnel (608 DC) a censuré cette disposition au motif qu'elle portait atteinte aux modalités de fixation découlant de l'article 48 C.

Parlement

– *Bibliographie*. A. Baudu, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France*, préface de V. Dussart et H. Roussillon, Dalloz, 2010; H. Jozefowicz, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *RFDC*, 2010, p. 329.

– *Présidents des assemblées parlementaires*. Chacun d'entre eux peut consulter le CESE sur tout problème à caractère économique, social ou environnemental; le saisir d'une demande d'avis ou d'études (nouvel art. 2 de l'ord. du 29 décembre 1958, rédaction de la LO 2010-704 du 28 juin) (*JO*, 29-6). Le président Accoyer avait devancé, l'année écoulée, le législateur organique (cette *Chronique*, n° 132, p. 192). De la même façon, chaque président désigne deux membres du collège de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) (art. 35 de la loi 2010-476 du 12 mai) (*JO*, 13-5).

En dernier lieu, les présidents ont participé à une réunion à l'Élysée, le 20 mai, consacrée à une possible révision de la Constitution en matière d'équilibre budgétaire (*Le Figaro*, 21-5).

V. *Bicamérisme. Droit communautaire et européen. Pétition. Premier ministre. Question prioritaire de constitutionnalité. Sénat.*

Parlementaires

– *Bibliographie.* H. Jozefowicz, « Toute démission d'un parlementaire est-elle définitive ? Réflexion sur une bizarrerie constitutionnelle récente », *Politeia*, n° 16, décembre 2009.

Parlementaires en mission

– *Bibliographie*. P. Roger, « Parlementaires en mission ou l'art d'éviter des élections », *Le Monde*, 16 et 17-5.

– *Nominations.* Quatre nouveaux députés ont été désignés : Mme Barèges (Tarn-et-Garonne) (UMP), auprès de la secrétaire d'État chargée de la famille (décret du 12 mai) (*JO*, 13-5), MM. Robert (Réunion) (UMP) aux côtés du secrétaire d'État chargé du commerce (*ibid.*), Reynès (Bouches-du-Rhône) (UMP) et Bénisti (Val-de-Marne) (UMP) à l'Intérieur (décrets du 25 juin) (*JO*, 26-6). Mme Gautier, sénatrice (Loire-Atlantique) (UMP), a été placée auprès du ministre de l'Écologie (décret du 2 juin) (*JO*, 4-6). Quant à M. Cardo, nommé parlementaire en mission par un décret du 4 décembre 2009 (cette *Chronique*, n° 133, p. 181), il a été reconduit dans cette fonction par un décret du 25 mai (*JO*, 27-5). Par suite, son mandat à l'Assemblée nationale est désormais exercé par son ancien suppléant.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

Pétition

– *Question à caractère économique, social ou environnemental.* Après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (608 DC), la LO 2010-704 du 28 juin relative au CESE en fixe les modalités. La pétition, rédigée en français, doit être présentée dans les mêmes termes par au moins 500 000 personnes majeures de nationalité française ou résidant régulièrement en France. La pétition est adressée par un mandataire unique au président du CESE. Le bureau statue sur sa recevabilité. Le Conseil se prononce dans un délai d'un an. L'avis est adressé au Premier ministre, aux présidents des assemblées et au mandataire de la pétition. Il est publié au *JO* (nouvel art. 4-1 de l'ord. du 29 décembre 1958 modifiée).

V. *Conseil économique, social et environnemental. Libertés publiques. Loi.*

Premier ministre

– *Centre d'analyse stratégique*. Créé par le décret 2006-260 du 6 mars 2006, ce dernier « exerce, sous l'autorité du Premier ministre, des missions de veille, d'expertise et d'aide à la décision pour la conduite des politiques publiques ». Ses rapports, ses recommandations et avis sont destinés « à éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle ». Le Parlement y est associé dans le cadre du comité d'orientation qui définit le programme du travail annuel. Il est loisible, par ailleurs, aux présidents des assemblées parlementaires d'adresser des propositions d'études au Premier ministre

afin que celui-ci en saisisse ledit Centre. Utile rappel de l'existence de celui-ci, à la faveur d'une question écrite (AN, *Q*, 4-5).

– *Condition : « rendre compte »*. En vue de « l'exemplarité de l'État », le chef de l'État a adressé une lettre de mission topique au Premier ministre, le 28 juin : « l'ensemble de ces orientations sera précisé, de manière transparente par voie d'instructions que vous donnerez au gouvernement […]. Vous veillerez à leur respect scrupuleux par tous les ministres, et m'en rendrez compte chaque trimestre par un point spécifique en Conseil des ministres » (site de la présidence de la République).

– *Conférence de presse*. Pour la première fois depuis sa nomination, M. Fillon a réuni les journalistes, le 25 juin, à propos de la réforme des retraites et des comptes publics, en l'absence de M. Woerth, affaibli par l'affaire Bettencourt : « Sauf à m'entourer de la moitié du gouvernement, il était préférable que je le fasse seul » (*Le Figaro*, 26, 27-6). De l'utilité d'un Premier ministre, en somme (cette *Chronique*, n° 134, p. 177).

– *Responsable de la défense nationale*. Le décret 2010-678 du 21 juin, relatif à la protection du secret de la défense nationale, modifie la partie réglementaire du code de la défense (lieux abritant des éléments couverts par ce secret, faisant l'objet d'une classification à ce titre, notamment) (*JO*, 23-6).

– *Services*. Le Premier ministre dresse un état de la communication institutionnelle desdits services sur Internet, assurée, pour l'essentiel, par le service d'information du gouvernement (SIG), la direction du *JO* (DJO) et la direction de la Documentation française (*DDF*) (AN, *Q*, 18-5).

V. *Conseil économique, social et environnemental. Gouvernement. Ministres. Parlement. Pétition. Président de la République. Question prioritaire de constitutionnalité.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie. Trois ans d'action. 6 mai 2007-6 mai 2010* (www.elysee.fr). D. Muzet, « La méthode Sarkozy dans l'impasse », *Le Monde*, 11-5.

– *Agents mis à disposition*. La présidence de la République et le ministère de l'Agriculture ont signé, le 26 juin 2008, une convention de mise à disposition de personnels. La présidence s'engage à rembourser les rémunérations et les charges sociales chaque trimestre. En 2008, sept personnes ont été concernées, et six en 2009. L'intégralité des sommes ont été remboursées. Le questionnement de M. Dosière (s) apporte un nouvel élément de transparence de la vie financière de la magistrature suprême (*AN*, Q, 18-5). La même démarche concerne la Chancellerie : quatre personnes en 2008 et cinq en 2009 (*ibid.*, 25-5).

– *Anniversaire de l'élection*. La brochure susmentionnée est accordée à la sobriété, à l'opposé des manifestations de l'année écoulée (cette *Chronique*, n° 131, p. 198). Il est vrai que 69 % des Français jugent « plutôt négatif » le bilan présidentiel (*Le Monde*, 6-5).

– *Autorité*. Au Conseil des ministres, réuni le 9 juin, le chef de l'État a estimé, en réplique à une déclaration de Mme Yade sur les conditions d'hébergement des membres de l'équipe de France de football, en Afrique du sud, qu'il ne fallait « pas verser dans le populisme » (*Le Figaro*, 10-6). De même, affirmera-

t-il devant les députés UMP reçus le 30 juin, « certains comportements ministériels ne m'ont pas plu. J'en tirerai les conséquences sévèrement au moment qu'on aura choisi avec le Premier ministre (*ibid.*, 1-7) (*supra*) (cette *Chronique*, n° 134, p. 178).

– *Collaborateurs.* Le lieutenant-colonel de l'armée de l'air Patrice Morand est nommé aide de camp en remplacement du colonel Siegfried Usal (*JO*, 23-6).

– *Coûts de fonctionnement de la présidence.* Une batterie de questions posées par M. Dosière (s) concernent le coût du voyage du chef de l'État, en 2007, en Chine ; celui des personnels de France Télévisions mis à disposition de la présidence ; celui des gendarmes assurant la sécurité du palais de l'Élysée, désormais intégré dans le budget de la présidence, à l'exception des policiers autour et hors du palais ; celui du pavillon de La Lanterne, à la suite de la convention entre les services du Premier ministre et la présidence (AN, *Q*, 15-6). Au surplus, le député s'interroge sur les présents diplomatiques : 430 en 2008 et 442 en 2009, sans préjudice des 572 livres reçus en 2008 et 487 en 2009. Ces présents sont systématiquement entreposés à l'Élysée (*ibid.*). Dans le même ordre d'idées, 130 cadeaux diplomatiques ont été offerts par le président de la République en 2008, pour un coût de 87 725,69 euros ; 121 en 2009, pour 96 848,49 euros (*ibid.*). Le nombre d'invités de la garden-party du 14 juillet 2009 était de 7 500 ; son coût est indiqué (AN, *Q*, 1-6) ; 4 000 invités ont été conviés par le chef de l'État à New York, le 23 septembre 2009 (*ibid.*, 15-6).

– *Frégolisme.* « Depuis que je suis secrétaire d'État aux sports », laissera échapper le président devant les députés UMP, le 30 juin (*Le Monde*, 2-7) (cette *Chronique*, n° 134, p. 178).

– *Grand maître de l'Ordre national de la Légion d'honneur.* Le général Georgelin a été nommé, par le décret du 9 juin (*JO*, 10-6), grand chancelier de cet Ordre en remplacement du général Kelche (cette *Chronique*, n° 111, p. 214).

– *Initiative constitutionnelle* ? À l'issue de la conférence des déficits à l'Élysée, le 20 mai, le chef de l'État s'est prononcé « pour une révision de la gouvernance des finances publiques » ; tout gouvernement à partir de 2012 devant s'engager sur la date à laquelle cette règle d'or de l'équilibre sera atteint (*Le Figaro*, 21-5).

– *Mise en cause.* Le secrétaire général de l'Élysée, M. Claude Guéant, a dénoncé des « montages imaginaires » à la suite de la publication d'un rapport policier luxembourgeois faisant état de rétrocommissions ayant financé la campagne présidentielle de M. Édouard Balladur en 1995, alors que M. Nicolas Sarkozy était ministre du Budget (*Le Monde*, 4-6).

– *Mission.* Le président Sarkozy a confié à M. Henri Planiol, député (UMP) du Val-de-Marne, et à Mme Constance Le Grip, députée (PPE) au Parlement européen, une mission en vue d'imaginer une nouvelle gouvernance économique en Europe (*BQ*, 22-6).

– *« Passion ».* Lors d'un déplacement à Beauvais (Oise), le 25 mai, M. Sarkozy a affirmé : « Ma passion pour la politique est intacte. Elle n'a pas changé. On y reviendra le moment venu » (*Le Figaro*, 26-5). « Après, fin 2011, on ne fera que de la politique », avait-il lancé, préalablement, le 5 mai, aux députés reçus à l'Élysée (*ibid.*, 6-5).

– *Président législateur.* En vue d'une modification du régime des allocations familiales, afin de lutter contre l'absentéisme scolaire, le président a réuni, le 6 mai, les procureurs de la République et les recteurs d'académie (*Le Figaro*, 7-5). Concernant le port de la burqa, il a tranché pour un projet de loi, assorti d'une déclaration de procédure accélérée, le 17 mai (*ibid.*, 18-5).

V. *Autorité juridictionnelle.*

– *Protection*. Le tribunal de Bobigny a condamné, le 25 juin, à des travaux d'intérêt général, une personne qui avait insulté le chef de l'État à l'occasion d'une visite impromptue à La Courneuve (Seine-Saint-Denis) deux jours plus tôt (*Le Figaro*, 26-6).

– *Réunions de ministres*. Le chef de l'État a convoqué à l'Élysée le Premier ministre et les ministres intéressés, pour examiner, le 1er mai, le plan de sauvetage financier de la Grèce; celui de sauvegarde de l'euro, le 9 mai; la situation du football français au lendemain du désastre de la Coupe du monde en Afrique du Sud, le 23 juin (*Le Figaro*, 2 et 10-5, 24-6). Quant à la réforme des retraites, elle a donné lieu, le 15 juin, à une rencontre avec MM. Fillon et Woerth; élargie, le 18, à MM. Baroin et Tron (*ibid.*, 16, 19 et 20-6).

V. *Autorité juridictionnelle. Gouvernement. Groupes. Ministres. Premier ministre. République.*

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Bibliographie*. D. Rousseau (dir.), *La QPC. Guide pratique*, La Gazette du Palais et Lextenso éditions, 2010, et « Les enjeux politiques de la QPC », *Regards sur l'actualité*, n° 362, juin 2010, La Documentation française, p. 70; J. Biancarelli et G. Barraud, « La QPC et le droit de l'Union européenne: un faux pas dans le dialogue des juges? », *LPA*, 26-5; P. Cassia et E. Saulnier-Cassia, « Imbroglio autour de la QPC », *D*, 2010, p. 1 234; F. Chaltiel, « Des premières vicissitudes de la dichotomie entre contrôle de conventionalité et contrôle de constitutionnalité », *LPA*, 27-5 et « Le dialogue des juges se poursuit sur la QPC », *ibid.*, 1-6; O. Dord, « Quand le CC donne une leçon de droit à la Cour de cassation », *AJDA*, 2010, p. 1148; F. Fombeur, « QPC, droit constitutionnel et droit de l'Union européenne », *D*, 2010, p. 1 229; J.-L. Halpérin, « La QPC: une révolution dans l'histoire du droit français? », *CCC*, n° 28, 2010, p. 31; F. Jacquelot, « La procédure de la QPC devant le CC », *AJDA*, 2010, p. 95; A. Levade, « QPC1, QPC2, QPC3: le Conseil d'État joue le jeu du renvoi », *D*, 2010, p. 1 061, « Contrôle de constitutionnalité, contrôle de conventionalité ne sont pas jeux de hasard: la réplique du CC à la Cour de cassation », *ibid.*, p. 1321, et « Priorité n'est pas primauté ou comment articuler contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionalité », *Constitutions*, n° 2, 2010, p. 229; X. Philippe, « La QPC: à l'aube d'une nouvelle ère pour le contentieux constitutionnel français… Réflexions après l'adoption de la LO », *RFDC*, 2010, p. 273; J. Roux, « QPC et droit de l'Union européenne: la Cour de cassation ouvre la boîte de Pandore », *LPA*, 31-5; Conseil national des barreaux, CC et ENM, *La QPC* (DVD), 2010.

– *Articulation entre le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conventionalité*. La décision 605 DC (*Jeux en ligne*) a permis au Conseil constitutionnel de

répliquer, en faisant œuvre pédagogique, à la Cour de cassation, qui avait emprunté un chemin de traverse en se tournant vers la Cour de Luxembourg ; l'arrêt du 16 avril 2010 (cette *chronique* n° 134, p. 182) figure dans les visas, du reste. La leçon de droit constitutionnel ainsi administrée, qui n'est pas sans faire songer à une réplique relative au statut pénal du chef de l'État (cette *Chronique*, n° 101, p. 150), s'avère respectueuse du choix opéré par le législateur organique entre les moyens de conventionalité et les questions de constitutionnalité et de la distinction consécutive de la répartition des compétences entre le Conseil et les juridictions administratives et judiciaires.

– *Champ d'application*. L'exigence constitutionnelle de transposition d'une directive communautaire (art. 88-1C) ne figure pas au nombre « des droits et libertés que la Constitution garantit », au sens de l'article 61-1C. Par suite, cette exigence ne peut être invoquée au soutien d'une QPC (CC, 12 mai, 605 DC, *Jeux en ligne*). De même, s'agissant de l'incompétence négative, « la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une QPC que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit » (CC, 18 juin 2010, *TVA*) (*JO*, 19-6). Dans un arrêt du 14 mai *Rujovic* (*AJDA*, 2010, p. 1048), le Conseil d'État a frappé d'irrecevabilité une QPC au motif que le requérant invoquait la conformité de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. À l'évidence, il ne s'agissait pas d'une disposition législative, au sens de l'article 61-1C.

– *Coopération loyale*. À la faveur de la première saisine d'une QPC, le Conseil constitutionnel a affirmé « qu'il ne lui appartient pas […] de remettre en cause la décision par laquelle le Conseil d'État ou la Cour de cassation a jugé, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, qu'une disposition était ou non applicable au litige ou à la procédure ou constituait ou non le fondement de poursuites » (28 mai, *Cristallisation des pensions*). À charge de revanche ?

– *Dialogue ou conflit des juges ?* Saisie d'une QPC, la Cour de cassation a estimé nécessaire de se tourner d'abord vers la Cour de justice de l'Union européenne, le 16 avril 2010 (cette *Chronique*, n° 134, p. 182), pour une demande préjudicielle mettant en cause la procédure : l'article 267 du traité de Lisbonne ne s'oppose-t-il pas à la priorité de transmission de la question au Conseil constitutionnel, « dans la mesure où cette question se prévaut de la non-conformité à la Constitution d'un texte de droit interne, en raison de sa contrariété aux dispositions du droit de l'Union » ?
I. L'arrêt de la Cour de cassation ayant été invoqué dans la saisine, au titre de l'article 61 C, de la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, la décision 605 DC du 12 mai a saisi l'occasion pour une mise au point développée :

1. « Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 et de l'article 61-1 de la Constitution, d'examiner la compatibilité d'une loi avec les engagements internationaux et européens de la France ; ainsi, il ne lui revient pas de contrôler la compatibilité d'une loi avec les stipulations de ce traité [de Lisbonne]. »

2. Le contrôle de conventionalité appartient aux juridictions judiciaires et administratives : « L'article 61-1 de la Constitution pas plus que les

articles 23-1 et suivants de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée ne font obstacle à ce que le juge saisi d'un litige dans lequel est invoquée l'incompatibilité d'une loi avec le droit de l'Union européenne fasse, à tout moment, ce qui est nécessaire pour empêcher que des dispositions législatives qui feraient obstacle à la pleine efficacité des normes de l'Union soient appliquées dans ce litige. »

II. Le 22 juin, la Cour de justice de l'Union européenne a répondu à la question de la Cour de cassation que l'article 267 du traité de Lisbonne ne s'oppose pas au contrôle de constitutionnalité des lois nationales, « pour autant que les autres juridictions restent libres » de saisir la CJUE de toute question préjudicielle, d'adopter toute mesure nécessaire afin d'assurer la protection juridictionnelle des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union, et de laisser inappliquées, à l'issue du contrôle de constitutionnalité, les dispositions législatives qu'elles jugent contraires au droit de l'Union. En revanche, l'arrêt répond affirmativement à la seconde question de la Cour de cassation concernant l'incompatibilité avec le traité de Lisbonne de l'article 78-2 du code de procédure pénale visé par la QPC dont elle était saisie.

III. Le 30 juin, la Cour de cassation a renvoyé au juge *a quo* le soin de tirer les conséquences de l'arrêt de la CJUE, « sans qu'il y ait lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question posée ». Le juge national doit en effet laisser inappliquée la disposition contraire au droit de l'Union « sans qu'il ait à demander ou attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel ».

– *Événement*. La première audience publique s'est déroulée, le 25 mai (QPC 1 et 3) (v. *Le Monde*, 27-5).

– *Filtre ou bouchon ?* La Cour de cassation n'a pas renvoyé au Conseil constitutionnel, le 7 mai, la loi Gayssot de 1990 relative aux crimes contre l'humanité, en se comportant comme un juge constitutionnel à part entière.

– *Observations*. Conformément à l'article 23-8 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée (cette *Chronique*, n° 134, p. 182), le président de l'Assemblée nationale a produit des observations (1, 3 et 5, QPC) ; de même que le Premier ministre (1, 2, 3, 5 et 8, QPC) à l'identique de celles du SGG. Ces observations sont accessibles sur Internet.

– *Procédure*. M. Barrot s'est déporté, lors de la première audience, le 25 mai (« Union des familles »), tout comme M. Canivet, le 2 juin (loi « anti-Perruche »). En revanche, le président Chirac qui avait pris position sur la cristallisation des pensions militaires, notamment après la projection du film *Indigènes*, en 2006 (cette *Chronique*, n° 120, p. 170) était présent à l'audience publique. En revanche, il n'a pas participé au délibéré, à l'unisson de M. Giscard d'Estaing. D'une manière générale, les « coprinces » n'ont pas pris l'habitude d'y siéger.

Les audiences publiques sont naturellement accessibles sur le site Internet du Conseil. Ouvertes par le président, il donne sur-le-champ la parole à la greffière. S'agissant des visas de la décision QPC, elle comporte *in fine* la mention *rendu public* (11 juin, loi « anti-Perruche »). Qui plus est, en contradiction avec son règlement intérieur (art. 12), le Conseil ne mentionne pas le nom de son rapporteur, à l'opposé de ceux des avocats et du représentant du SGG. Par mimétisme avec l'article 18 de son règlement électoral, seule la mention *le rapporteur entendu* est visée. Faudra-t-il attendre vingt-cinq ans pour

lever le secret de l'anonymat ? Mais, à la réflexion, au cas d'espèce, existe-t-il un rapporteur ?

V. Code électoral. Conseil constitutionnel. Droit communautaire et européen. Libertés publiques. Loi.

Questions écrites

– *Bis repetita*. M. Urvoas (s), insatisfait de la réponse apportée relative aux déplacements du chef de l'État a resserré son questionnement sur la visite effectuée, à Provins (Seine-et-Marne), le 19 janvier 2009, à propos du volume des forces de police et de gendarmerie. Le ministre de l'Intérieur a persisté dans ses généralités (AN, *Q*, 11-5).

– *Fin de non-recevoir*. Une formulation générale de la question ne permet pas d'y apporter une réponse. La garde des Sceaux invite donc le député à préciser sa pensée (AN, *Q*, 8-6).

– *Non bis in idem*. À nouveau, Mme Zimmermann (ump) a été invitée à prendre connaissance de la vingtaine de réponses apportées sur le même sujet par le sénateur M. Masson (AN, *Q*, 4, 11 et 25-5 ; 8-6) (cette *Chronique*, n° 134, p. 181). À propos de la laïcité, Mme Orliac (s) et M. Giraud (s) ont été conviés, à leur tour, à se reporter à la réponse apportée par le Premier ministre (AN, *Q*, 11-5), tout comme M. Lasbordes (*ibid.*, 22-6).

– *Questions de civilités*. La secrétaire d'État à la famille apporte des précisions relatives à la nuptialité, aux divorces, aux enfants nés dans des foyers binationaux, dans le département du Tarn (AN, *Q*, 1-6).

– *Réponse individuelle*. Le ministre des Affaires étrangères a accepté d'apporter une réponse concernant la situation d'un compatriote arrêté au Pérou dans une affaire de stupéfiants (AN, *Q*, 11-5).

– *Réponse séparée*. Le 3e rapport d'étape sur l'avancement de la rgpp, publié le 16 février dernier, a été adressé par courrier séparé à l'auteur de la question (AN, *Q*, 18-5).

République

– *Bibliographie*. J.-L. Pezant, « Un âge d'or législatif ? », in *Jean Foyer. In memoriam*, Litec, 2010, p. 303 ; C. Chabrot, « Ceci n'est pas une Ve République », *RFDC*, 2010, p. 257 ; A. Levade, « Les nouveaux équilibres de la Ve République », *ibid.*, p. 227 ; D. Maus, « Forces et faiblesses des institutions de la Ve République… avant la révision du 23 juillet 2008 », *Politeia*, n° 16, 2009, p. 193.

– *Commémorations délocalisées*. La victoire du 8 mai 1945 a été commémorée, cette année, à Colmar (Haut-Rhin) par le chef de l'État. Il a rendu hommage aux « malgré nous » (*Le Figaro*, 9-5) (cette *Chronique*, n° 131, p. 200).

– *Commémoration du 70e anniversaire de l'appel du 18 juin 1940*. De manière inédite, le président Sarkozy s'est rendu à Londres, accueilli par le Premier ministre britannique et le prince de Galles, puis au Mont Valérien à Suresnes (*Le Monde*, 20-6).

– *« Contrat républicain »*. Au conseil des ministres, réuni le 19 mai, M. Sarkozy a justifié le projet de loi portant interdiction du port de la burqa au nom du

respect de la « dignité de la femme » et, pour tout dire, de celui du « contrat républicain » (*Le Figaro*, 20-5).

– *« Exemplarité » et rite républicain*. À la suite d'une série d'affaires mettant en cause le comportement de membres du gouvernement, le chef de l'État a annoncé dans une lettre envoyée à M. Fillon, le 28 juin, que « le train de vie de l'État serait rigoureusement réduit », au nom de « l'exemplarité à l'heure où nos concitoyens sont touchés par la crise ». De manière symbolique, M. Sarkozy a mis un terme à la garden-party de l'Élysée, le 14 juillet, créée à l'initiative du président Giscard d'Estaing en 1974, et aux chasses présidentielles de Chambord (*Le Monde*, 30-6).

– *Outrage public à l'hymne national ou au drapeau tricolore*. Les condamnations prononcées par application de l'article 433-5-1 du code pénal, depuis 2005, sont au nombre de cinq, indique la garde des Sceaux ; en dehors d'un Marocain, la nationalité des condamnés est française (AN, *Q*, 4-5).

V. Pétition. Résolutions.

Résolutions

– *Assemblée nationale*. L'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, le 11 mai, la proposition de résolution déposée par M. Jean-François Copé, président du groupe UMP, « sur l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte ». Cette résolution prélude au vote de la loi interdisant le voile intégral prévu en juillet.

– *Sénat*. Déposée par l'UMP et l'Union centriste, la première résolution de l'article 34-1 C a été adoptée par le Sénat. Elle entend faire respecter les clauses de rendez-vous prévues par la loi de finances pour 2010 sur les conséquences et les perspectives de la suppression de la taxe professionnelle.

Révision de la Constitution

– *Bibliographie*. B. Mathieu, « La révision constitutionnelle de 1962 devant le Conseil constitutionnel », in *Jean Foyer. In memoriam*, Litec, 2010, p. 207 ; J. Waline, « À propos de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in *Chemins d'Europe, Mélanges Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, 2010, p. 723 ; X. Magnon, « Une lecture du juge constitutionnel français en tant que *pouvoir juridictionnel* : la jurisprudence du CC au cours de la procédure de révision constitutionnelle de 2008 », *Politeia*, n° 16, 2009, p. 217 ; J.-J. Urvoas, « Une occasion gâchée, la révision constitutionnelle », *Commentaire*, n° 130, 2010, p. 443.

– *Déstabilisation ?* À propos de la crise de l'euro, le président Giscard d'Estaing a fait connaître son opinion dans un entretien au *Monde*, le 2 juin. Concernant la maîtrise des déficits, il s'est prononcé, contrairement à l'opinion du chef de l'État (*supra*), pour l'introduction de la règle d'or de l'équilibre dans la LO de présentation du budget : « Il faut faire attention à ne pas déstabiliser la Constitution, qui vit depuis 1992 une accélération préoccupante de ses réformes : 19 en quinze ans après une quasi-stabilité de 1958 à 1992 ! »

– *« La réforme institutionnelle deux ans après »*. Sollicité par le président Bernard Accoyer, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la

Ve République, présidé par M. Édouard Balladur, en l'absence de M. Pierre Mazeaud, a remis le 17 mai son appréciation, « largement positive », sur l'application de la révision du 23 juillet 2008. Il déplore cependant que la relation majorité / opposition soit « encore trop fondée sur le conflit plutôt que sur le débat », relevant notamment le recours critiquable à la réserve des votes et au vote bloqué lors de la journée mensuelle réservée à l'opposition.

V. Président de la République. Vote bloqué.

Séance

– *Suspension*. La décision 605 DC, rendue par le Conseil constitutionnel (*Jeux en ligne*) a estimé, à rebours des requérants, que le président de séance à l'Assemblée n'avait pas déclaré ouvert le scrutin relatif à une motion de rejet préalable après avoir décidé de suspendre la séance pendant les explications de vote. Aucune disposition du RAN ne l'interdit (art. 52), sachant par ailleurs que les règlements des assemblées parlementaires n'ont pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle (cons. 4).

Sénat

– *Bibliographie*. P. Roger, « Le Sénat peut-il basculer à gauche ? », *Le Monde*, 27-5.

– *Classement des sénateurs*. Un faisceau de dix critères (présence en séance et en commission, entre autres) a été établi par *Lyon capitale* à partir du 25 juin. MM. Jean-Pierre Sueur (Loiret) (s) occupe la première place ; Jean-Jacques Hyest (Seine-et-Marne) (UMP), président de la commission des lois, occupe le 15e rang et Patrice Gélard (Seine-Maritime) (UMP), premier vice-président de ladite commission, le 17e, notamment (www.lyoncapitale.fr).

– *Événement*. Le syndicat des fonctionnaires du Sénat a organisé, le 1er juin, en guise de protestation, une assemblée générale extraordinaire dans la cour d'honneur, réunissant de 200 à 300 personnes, pour protester contre un amendement, déposé par les questeurs, avec l'appui des présidents Accoyer et Larcher, au projet de loi sur le dialogue social dans la fonction publique concernant les administrateurs des deux assemblées ; ceux-ci ayant la possibilité d'intégrer les grands corps de l'État. À titre de réciprocité, un amendement gouvernemental prévoyait que les hauts fonctionnaires, issus de l'ENA, auraient la possibilité à leur tour d'intégrer la fonction publique parlementaire. Les deux amendements ont finalement été retirés, pour… méconnaissance du principe d'autonomie des assemblées (v. notre *Droit parlementaire*, 4e éd., 2010, n° 103) (*BQ*, 2-6).

– *Musée du Luxembourg*. Au terme d'une procédure d'appel public, en vue de la désignation d'un délégataire de service public, le bureau a approuvé, le 23 juin, la décision du Conseil de la questure d'en confier la gestion à la Réunion des musées nationaux (RMN) (*Le Monde*, 25-6) (cette *Chronique*, n° 133, p. 192).

V. *Bicamérisme. Droit communautaire et européen. Parlement. Parlementaires en mission. Résolutions. Session extraordinaire.*

Session extraordinaire

– *Convocation.* Le décret du 22 juin (*JO* du 23-6) convoque le Parlement le 1er juillet pour un ordre du jour particulièrement chargé : déclaration du gouvernement sur les orientations des finances publiques suivi d'un débat et d'un vote (art. 50-1 C) ; dix projets de loi, dont l'interdiction du voile intégral, et de nombreuses autorisations de ratifier ou d'approuver des conventions internationales.

Vote bloqué

– *Rituel.* Suivant la pratique bien établie (cette *Chronique*, n° 134, p. 186), la réserve des votes a été demandée le jeudi 20 mai sur les propositions du groupe SRC inscrites à l'ordre du jour mensuel qui lui est réservé, et l'article 44, alinéa 3 C a été appliqué au scrutin reporté le 25 mai. Il en est allé de même le 17 juin, mais le vote bloqué à l'exclusion de tout amendement a aussi été requis pour une proposition transmise par le Sénat dont le vote a eu lieu le 23 juin.

SUMMARIES

Frédéric Gros

Foucault and "the Punitive Society"

In 1973 at the Collège de France, Foucault presented a seminar entitled "The Punitive Society". This as yet unpublished seminar introduced Foucault's first great theoretical propositions regarding the origin of the prison. He then took them up, corrected them and reformulated them in *Discipline and Punish.* But in 1973, they were presented with a conceptual clarity and a polemical edge that they lost afterwards. Three great notions were defined: the penal system, the carceral system and the coercive system. It was the intertwining of these three dimensions that accounted for the invention of the prison.

Serge Portelli

Alternatives to Prison

Over the last fifteen years, the search for alternatives to prison has produced numerous legislative reforms. The latter try to answer both the need for an efficient form of punishment and a more humane prison system. They are also the result of a deep crisis of the prison. It is not easy to inscribe these alternatives in the real social and judicial universe because of the global incoherence of penal policy. They will become efficient only after a thorough reform of that policy.

Pierre-Victor Tournier

The State of French Prisons

Using the more recent data made available by the prison administration, the author presents an inventory of the French prisons and the population it shelters. This exercise makes use of a certain number of concepts of carceral demography whose definition and assessment require a rigorous approach: operational capacity of a prison, overcrowding, carceral density and the number of excess prisoners. A number of possible developments are presented based on the programs of prison construction that have been announced.

Antoinette Chauvenet

"The Prisoners": Construction and Deconstruction of a Concept

Penal law and penitentiary rules wage war against the criminal more than against crime by constructing a destructive force among the prisoners whose fear-based dynamic is described in this paper. The fear of criminals and of prison creates a vicious circle in which the prisoners reproduce, in their relations to others, the system created as a protection against it.

Hélène Castel

What Type of Prison for What Kind of Social Reintegration? Reflections Based on a Few Months in Prison in France and in Mexico

Based on her personal experience of detention in France and in Mexico (2004/2005), Hélène Castel highlights the modes of justice enforcement that appears to be utterly contradictory with the very notion of social reintegration. In the French prisons she points to insufficient outside control, the drastic reduction of exchange between prisoners as well as with the outside world, the ban on sexuality and solidarity, the lack of collective projects in connection with civil society. The implementation of fundamental alternatives and practical proposals to overcome these deficiencies has become both urgent and necessary.

François Moreau

Health in French Prison

The current policy of health care for prisoners operates within the framework established by the January 1994 Public Health Care Law, which entrusted the Public Hospital Service with the responsibility and the organization of treatment within the prisons. By this law, prisoners are granted the same right to health care than the free population and they are affiliated to the general health insurance scheme.

Over the last ten years a modern and efficient system of health care has been developed in the French prisons and has allowed a transition from a system of humanitarian medicine to a system of clinical medicine. However, while these reforms represent a real progress for health care in prisons, many obstacles still limit access to treatment for inmates. And while health care keeps improving in prison, prison should not become a place to get health care.

Marcel Pochard
Prison Wardens
Employees of the prison system suffer from an ambiguous image bequeathed by history. Since the implementation of an August 6, 1958 order that granted them a special status, they have gradually acquired the bases necessary for the development of a modern and uninhibited administration. They are now in a position to face the challenges linked to their central role in the implementation of the prison policy and the definition of the meaning of the sentence.

Jean-Marie Delarue
Extension and Limits of Judiciary Control
In addition to an important role in the adjustment of the sentences, the code of penal procedure – and now the 2009 penal law – has given the judicial authority a mission of control over the penitentiary establishments. Yet, while the magistrates concerned are clearly identified, the ways of exercising their control and the scope of this control remain imprecise. This is the main reason why today, as was the case yesterday, the judiciary control of prisons is not producing all its desired effects. It can undoubtedly be improved. The instauration of an outside control (the General Inspector of penitentiary establishments) should not reduce the oversight role of the judiciary authority, quite the contrary.

Jean-René Lecerf
The Non-Jurisdictional Control of Prisons
The Non-Jurisdictional control of prisons has long been characterized more by the multiplicity of its forms than by its efficiency. The 2009 penal law has considerably transformed and increased the powers of parliament to show the way for future reforms; meanwhile, in less than two years, the role of the General Inspector of penitentiary establishments was given its full scope in the respect of the rights of prisoners and the improvement of detention conditions.

Bruno Milly
The Prison as School of what? A Sociological Approach
Education is generally regarded as one of the important tools at the disposal of the mission of social reintegration entrusted to prisons. Yet, a study of its present reality demonstrates its lack of appeal for the inmates and its institutional fragility. This article proposes different levels of explanation (the socio-demographic profile of the inmates,

the conditions of incarceration, the structure of the education schemes and the penitentiary restrictions of the right to education) that raise a number of questions about the limited right to access to education in French prisons and, more broadly, the utopian status of the mission of social reintegration entrusted to the penitentiary institution.

Philippe Pottier

Reconsidering the Prison sentence after the November 24, 2009 Law

There is a lot of talk about prison but little reflection. The November 24, 2009 Penal law should be an opportunity to reconsider it by defining a number of directions that would lead to a better organization and management of prisons. This should start from the consideration that a prison is first a place where a sentence is carried out, a space of time that aims at preventing a second offence through a socializing action whose goal is to allow the inmate to lead a responsible life, now and later.

Julien Morel d'Arleux

Are French and European Prisons Different or Similar ?

Is it possible to assess the state of the French penitentiary system through a comparison with the systems of our European neighbors ? The system is in constant evolution (November 24, 2009 Penal Law ; building renovations ; hiring of staff…) and it could be useful to use the Council of Europe research, from a normative or statistical point of view, in order to better assess where our country stands. Such a European comparison also helps to draw the contours of a penitentiary system to which France should be able to contribute positively, similarly to what has been done since spring 2006 to circulate and implement the European Prison Rules (EPR).

CHRONICLES

« LETTER FROM LONDON »
Jacques Leruez
From Hung Parliament to Coalition Government: The May 6, 2010 British General Election and its Aftermath

Christophe de Nantois
Non-competitive Districts: A Comparative Study of the Stakes of General Elections at the District Level

Pierre Astier, Dominique Breillat and Céline Lageot
Foreign Chronicles (April 1st – June 30st, 2010)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle (May 1st – June 30st, 2010)

Votre revue POUVOIRS est désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1994 à 2005
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 10 000 pages (800 documents) à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro :.....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

☐ M. ☐ Mme ☐ Mlle
Nom :.....
Prénom :.....
Adresse :.....
Code postal :..... Ville :.....
Pays :.....
Téléphone :..... Fax :.....
e-mail :.....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

Le Seuil s'engage pour la protection de l'environnement

Ce livre a été imprimé chez un imprimeur labellisé Imprim'Vert, marque créée en partenariat avec l'Agence de l'Eau, l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie) et l'UNIC (Union Nationale de l'Imprimerie et de la Communication).
La marque Imprim'Vert apporte trois garanties essentielles :

- la suppression totale de l'utilisation de produits toxiques ;
- la sécurisation des stockages de produits et de déchets dangereux ;
- la collecte et le traitement des produits dangereux.

© « POUVOIRS », NOVEMBRE 2010
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-102886-7
CPPAP 59-303
REALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A.S. A LONRAI
DÉPÔT LÉGAL : NOVEMBRE 2010. N° 102886 (XXXXX).
IMPRIMÉ EN FRANCE