

Association COMPRENDRE

15E Avenue Saint Jean de Beaugard 91400-ORSAY
Tél. 06 88 18 09 05 <http://comprendre.orsay.free.fr>

Compte rendu de la rencontre-débat du mardi 04 mars 2014 à Orsay

La prison, un service public ?

Animée par Jean-Michel DEJEUNE

Directeur du Quartier pour Peines Aménagées de Fresnes-Villejuif
Premier secrétaire du Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires (CFDT)

Une vingtaine de personnes ont participé à la rencontre-débat organisée par notre association afin de comprendre ce qui se passe dans les prisons, la façon dont sont gérés les détenus à l'intérieur et après avoir purgé leur peine.

*« Abonnée aux gros titres à sensation et à la rubrique des faits divers, apparemment condamnée aux suicides, évasions, prises d'otages, suroccupations explosives, conflits sociaux brutaux, l'administration pénitentiaire est cependant **avant tout un service public**, à l'objet certes particulièrement sensible, mais qui fonctionne avec les mêmes vertus et vicissitudes que les autres. La conférence a proposé un **aperçu de l'intérieur** d'une institution dont les hauts murs renvoient une image plus opaque que sa réalité. »*

*

Compte-rendu rédigé par le conférencier que l'on remercie.

Introduction

Que l'administration pénitentiaire a-t-elle donné à voir et à entendre aux citoyens en 2013 ? Même si la question, dans sa juste formulation, serait plutôt : « *que les mass médias ont-ils donné à voir et à entendre de l'administration pénitentiaire au grand public en 2013 ?* », il n'en demeure pas moins que ressortent et restent les faits suivants :

- rapport accablant du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté sur le centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille: promiscuité, vétusté, insalubrité, insécurité...
- spectaculaire évasion à l'explosif et avec prise d'otage le 13 avril du centre pénitentiaire de Lille-Séquedin de Faïd Redouane, accusé du meurtre de la jeune policière Aurélie Fouquet le 10 mai 2010 à Villiers-sur-Marne
- niveau historique de surpopulation carcérale
- mutineries pendant l'été : affrontements violents au centre de détention de Châteaudun, maison d'arrêt de Blois saccagée
- graves incidents à la nouvelle maison centrale de Condé-sur-Sarthe : agressions, prise d'otage... au point que les avocats ne veulent plus s'y rendre !
- et bien sûr la funeste litanie des suicides en détention (106 en 2012)

A la lecture de cette liste qui ressemble à une série de faits divers ou à des nouvelles d'un front de guerre, on peine à reconnaître un service public de la Nation.
Or, telle est bien la réalité pratique et juridique.

I – Par son public et ses moyens, un service public voué à l'exception

A Un public particulièrement difficile

1 Un public violent

L'administration pénitentiaire est le service de l'État destiné à garder de force à la disposition de la Justice (*Titre VIII de la Constitution de la V^e République : De l'autorité judiciaire*) jusqu'à leur procès les personnes (présumées innocentes : Art. 9 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi. ») suspectées d'avoir commis un délit ou un crime.

Une fois les personnes condamnées à une peine privative ou restrictive de liberté, ferme ou assortie du sursis avec mise à l'épreuve, l'administration pénitentiaire assure l'exécution de la peine prononcée.

Ce sont donc les personnes les plus malfaisantes, les plus malveillantes, les plus asociales, les plus brutales qui échoient à l'administration pénitentiaire, ultime institution, dernier filet de civilisation avant la rue, la jungle, l'anomie.

Ces personnes détenues sont considérées, dans l'esprit de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et pour une majorité de la doctrine, comme des « usagers du service public pénitentiaire » tout en y étant réfractaires, voire ennemis, cas de figure assez rare parmi les services publics, même ceux recevant des usagers contraints comme les écoles ou les hôpitaux.

4.192 agressions physiques contre le personnel ont été enregistrées en 2013 dans l'ensemble des prisons françaises contre 4.403 faits constatés en 2012 (- 4,79%). Sur la même période, le nombre d'agressions verbales comptabilisées était de 15.880 fin 2013 contre 16.878 fin 2012 (- 5,91%).

En ce qui concerne les prises d'otages, l'administration pénitentiaire en a totalisé 7 en 2013, un nombre identique à celui de 2011 mais en forte progression par rapport à 2012 où une seule prise d'otage avait été constatée.

Le profil criminologique (en tout cas pénal) des détenus est le suivant (au 1^{er} janvier 2013):

- pour plus de la moitié, il s'agit d'auteurs d'infractions contre les personnes : 28% de violences volontaires, 6% d'homicides volontaires, 13% de viols et agressions sexuelles, 6% d'homicides et atteintes involontaires

- d'autres violences se cachent sous la rubrique « vol aggravé, vol criminel et vol qualifié » (11%)

- 8% des condamnés le sont pour escroquerie, 8% pour vol simple et 14% pour infraction à la législation sur les stupéfiants

2 Un public fragile

Le profil psychologique compte également, puisque, selon les estimations des services médicaux, plus de la moitié des personnes détenues souffrent de problèmes psychiatriques, et près du tiers de troubles du comportement. Ceci complique la tâche d'ordinaire déjà difficile des personnels pénitentiaires.

Les tendances lourdes n'annoncent pas d'améliorations sur ce point pour de nombreuses raisons :

- **sociales** : déstructuration profonde et maintenant ancienne des équilibres sociaux ; pour dire les choses rapidement, la crise et la précarité qui s'ensuit cassent les gens

- **juridiques** : maintien du tournant pénal constitué par le nouveau code pénal de 1992, entré en vigueur en 1994, qui a admis la responsabilité pénale et, partant, permis la condamnation, des

personnes atteintes d'une simple altération de leur discernement lors de la commission des faits délictueux ou criminels, là où précédemment elle permettait d'échapper à la peine, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui à moins que ne soit établie l'abolition du discernement,

- **politiques** : depuis plus de 30 ans, les capacités d'accueil des hôpitaux psychiatriques ont été fortement réduites, sous une double impulsion : idéologique en faveur de la « psychiatrie ouverte », et budgétaire en faveur de la baisse des dépenses publiques ; faute de lieu plus approprié pour les accueillir, les malades mentaux violents ou perturbateurs séjournent dans les prisons.

Si les personnes détenues sont d'une grande diversité, si les déviances sont réparties (certes inégalement) entre toutes les catégories sociales, deux facteurs majeurs concourent à l'unification négative des comportements :

- un effet de position : toute personne placée dans une situation minorée, voire dominée, dépendante, telle que la condition carcérale (terme appliqué de façon récurrente, depuis le Secrétariat d'État à la condition pénitentiaire en 1974-76, à « la condition de la personne détenue » du Titre I de la loi 2009-1436 du 24 novembre 2009) cherche à élargir ses marges de manœuvre et espaces de liberté, usant selon ses aptitudes et appétences de la ruse ou de la menace, de la manipulation ou de l'agression

- un système de coercition, bien moins de la part de l'institution que des personnes détenues entre elles, avec le jeu des intimidations et du caïdat : 8861 agressions (recensées) *entre* personnes détenues en 2012

B Des moyens particulièrement contraignants

L'administration pénitentiaire française, ce sont 190 prisons réparties en 98 maisons d'arrêt, 6 établissements pénitentiaires pour mineurs, 1 hôpital pénitentiaire, et 85 établissements pour peine dont 11 maisons centrales (en fait 6 autonomes et 5 quartiers).

Les maisons d'arrêt reçoivent les personnes en attente de jugement définitif, les personnes condamnées à de courtes peines (reliquat inférieur à un an), les personnes en attente d'une place en établissement pour peine. En effet, à côté de ces maisons d'arrêt qui ne peuvent refuser aucun nouveau détenu, les établissements pour peine appliquent un *numerus clausus* de 1 détenu par cellule, ce qui entraîne des délais d'attente parfois longs en maison d'arrêt.

Ces établissements pour peine se répartissent en centres de détention pour les condamnés à faible dangerosité et pronostic de réinsertion favorable, et en maisons centrales pour les autres.

Ces prisons sont un condensé, un entrelacs, un arsenal de murs, de grilles, de barbelés, de caillebotis, de concertina et autres épinoches, de barreaux, de miradors.

L'administration pénitentiaire est une administration civile, mais en tenue (uniforme) et armée. L'usage strictement nécessaire de la force est une obligation, de même qu'est obligatoire de tirer (après sommation) sur une personne en train de s'évader ou de s'introduire par effraction dans une prison, même sans se trouver personnellement en état de légitime défense.

Ceci confère aux 27000 surveillants et 500 directeurs (qui sont les personnels habilités à faire usage des armes), une responsabilité considérable et exorbitante du droit commun des services publics, en dehors de la police, des Douanes et de l'armée.

Les règles de sécurité sont nombreuses et rigoureuses, et la vie pénitentiaire est organisée sous le prisme sécuritaire : surveillance, organisation de systèmes d'information par indices, fouilles de locaux, fouilles de personnes (par palpation ou dites « intégrales » ou « à corps » par contrôle visuel d'une personne déshabillée), détecteurs au rayon X, etc.

Depuis 2002, des Équipes Régionales d'Intervention et de Sécurité (ERIS), une pour chacune des 9 inter-régions pénitentiaires métropolitaines, sont en activité. Fortement entraînées, d'ailleurs avec le Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale (GIGN), elles interviennent lors de mutineries ou de sérieuses menaces de mutinerie ; cela s'est produit 90 fois en 2012.

Administrant la privation de liberté, le service public pénitentiaire peut accroître cette privation par le placement des personnes au quartier disciplinaire (le fameux « mitard »), sanction

particulièrement contraignante décidée par une instance administrative (un directeur, un surveillant, un assesseur extérieur).

Le service public pénitentiaire est donc à bien des égards un service public d'exception, qui répond à une sorte d'état de guerre dans la paix. Il n'en est pas moins bel et bien un service public de l'État, avec un fonctionnement (et des dysfonctionnements...) proches des autres.

II- Par ses procédures et sa finalité, un service public en voie de normalisation

A L'inexorable progression des droits des administrés

L'image d'Épinal des captifs et des reclus dans les forteresses et les cachots, des emmurés vivants, celle de la figure éternelle du prisonnier supplicié, souvent innocent, des films et des romans, n'est pas près de s'éteindre.

Elle conserve malheureusement une réalité certaine dans de nombreux pays de par le monde.

Les démocraties libérales émergent elles-mêmes parfois assez récemment de situations très peu respectueuses des droits de l'Homme, sans même faire allusion aux situations de quasi guerre civile (Irlande du Nord...) et au traitement du terrorisme, par exemple dans les années 70 en Allemagne fédérale (pratique dite de la désorientation sensorielle, qui a valu à cet État d'être condamnée par la Cour européenne des Droits de l'Homme).

Les récits des personnels pénitentiaires ayant exercé avant les années 1990, ainsi que les témoignages d'anciens détenus (cf « *Fractures d'une vie* », de feu Charlie Bauer), sont souvent accablants.

En 40 ans, c'est presque une révolution qui a été accomplie, le détenu étant devenu un véritable sujet de droit(s).

Depuis 1972, année pouvant être considérée comme une date inaugurale de l'attribution continue de droits aux personnes détenues, aucun d'eux n'a jamais été retiré à ces dernières. Un effet de cliquet est notable, et ces droits sont effectifs.

Nous devons à la jurisprudence, essentiellement du juge administratif français et de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la plupart de ces progrès, que des lois ont consacrés.

Les principes du contradictoire et des droits de la défense sont ainsi passés de l'inconcevable à l'évidence, de l'hostilité à l'habitude.

Rares sont les décisions insusceptibles de recours en excès de pouvoir devant la hiérarchie, puis les juridictions administratives. Tout est contestable, et beaucoup est contesté, plus sans doute que dans aucun autre service public.

Les avocats ont fait leur entrée en masse, non plus dans les parloirs dédiés aux rencontres avec leurs clients détenus, mais jusque dans les prétoires, l'ancien terme désignant les actuelles commissions de discipline, et qui se sont ouvertes à des assesseurs extérieurs, personnes issues de la société dite civile (article 726 du code de procédure pénale, issu de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009).

Les sanctions prononcées par ces instances se sont nettement allégées : de 90 jours de mitard sans chauffage et sans contact avec l'extérieur (sauf l'aumônier et le courrier) avant 1972, elles culminent après la loi de 2009 à 20 jours avec chauffage, poste de radio, visite au parloir...

Outre les punitions, les décisions d'affectation, les mises à l'isolement, les déclassements des postes de travail (terme recouvrant les licenciements en « droit du travail pénitentiaire »), font l'objet de contestations, enregistrées et traitées en bonne et due forme.

Sont garantis le droit à la correspondance, l'accès au téléphone, l'accès à l'information, le maintien des liens familiaux (du parloir à travers une vitre comme jusqu'en 1982 aux unités de visite familiale en 2004, en passant par les affectations dans les établissements pénitentiaires, ce qui explique que certaines prisons aient 20% de places inoccupées), la liberté de culte (le Conseil d'État par un arrêt du 16 octobre 2013 vient même d'imposer la place des aumôniers Témoins de Jéhovah,

en plus des 5 confessions actuelles, qui mobilisent 1131 intervenants culturels en 2012, dont 390 aumôniers rémunérés par l'administration pénitentiaire).

La liberté de consommer est aussi une réalité tangible, avec des listes de produits « cantinables », qui ne cessent de s'allonger...

L'effectivité de ces droits, outre qu'elle résulte des profils des personnels recrutés pour les mettre en œuvre et des textes en vigueur, est d'autant mieux garantie que les prisons sont fréquentées quotidiennement par un grand nombre d'intervenants non pénitentiaires, et sont contrôlées plus qu'aucun autre service public (Contrôleur général des Lieux de Privation de Liberté, Défenseur des droits, CNIL, Inspections diverses...).

En plus de ces procédures propres au milieu fermé, ce rapprochement (voire ce dépassement) des standards du service public français s'illustre par les missions proclamées et un milieu ouvert en progression.

B La montée en puissance du milieu ouvert

L'administration pénitentiaire s'est vu officiellement qualifier de service public par la loi dite Chalandon du 22 juin 1987. Le Conseil constitutionnel a validé cette qualification, désormais reprise continûment. La loi du 24 novembre 2009 rappelle que « *le service public pénitentiaire est assuré par l'AP avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales et des associations* ». Ses missions sont clarifiées, avec un objectif qui transcende les missions de garde et de réinsertion posées dans la loi de 1987 : la prévention de la récidive.

Comme toute administration, elle s'organise en fonction de ses finalités. Elle mobilise donc ses 35 670 agents dans ses 190 prisons, ses 305 locaux dédiés aux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), son administration centrale (située rue du Renard dans le IV^e arrondissement de Paris), ses 10 sièges de directions interrégionales, son école (l'École Nationale d'Administration Pénitentiaire, à Agen) et son « service à compétence nationale » (le Service de l'Emploi Pénitentiaire-Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires, à Tulle).

Elle a ses statuts du personnel, notamment le statut spécial de 1966 (prohibant notamment le droit de grève), ses instances paritaires, ses programmes de formation, etc.

Son activité la plus proche d'un service public « ordinaire » – parce qu'elle n'administre pas la privation de liberté, et parce qu'elle ne se déroule pas derrière de hauts murs mais dans des locaux de ville – est la prise en charge non des 67 820 personnes détenues (dites « écrouées hébergées », au 1^{er} février 2014) mais des 175 200 suivies en milieu ouvert (en 2012) par les 4205 agents des SPIP, sous l'autorité des juges de l'application des peines.

Là se trouvent donc la majorité des usagers de la pénitentiaire, dont le nombre ne cesse d'augmenter, tendance qui devrait se poursuivre. Le discours du pouvoir politique est en effet plus que jamais à la promotion des peines alternatives à l'incarcération et aux aménagements des peines d'emprisonnement ferme.

Cette prise en charge contribue et par certains aspects assoit la place de l'administration pénitentiaire parmi les autres services publics, de par sa visibilité et ses coopérations. Ces coopérations étaient paradoxalement installées de plus longue date dans les prisons que dans le milieu ouvert, la prison étant un lieu permettant – en les leur mettant à disposition – l'intervention de services publics pour des personnes ayant besoin d'y avoir recours, de façon positive et consentie cette fois, mais qui s'y étaient alors opposées ou plus ou moins volontairement soustraite.

Il s'agit surtout de l'Éducation nationale, laquelle est présente dans toutes les prisons de France depuis les années 50, et qui emploie aujourd'hui 471 enseignants à temps plein dans les prisons. Il s'agit aussi du service public hospitalier, lequel intervient par convention obligatoire entre chaque prison et un hôpital depuis la loi du 20 janvier 1994, avec aujourd'hui 2811 personnels de santé.

Bien que fruits d'histoires différentes, et présentant des cultures professionnelles très distinctes, l'ensemble de ces institutions se retrouvent dans un même objectif humaniste qui est de réparer les fautes commises, soigner les corps, remplir les têtes, mettre, dans tous les sens du terme, les hommes *debout*, préparer leur retour à une vie en communauté exempte d'infractions, prévenir la récidive et ainsi préserver la tranquillité, la sécurité, la liberté de tous.

QUESTIONS ET RÉPONSES

Q. *Quelles sont les forces agissantes qui ont un rôle prépondérant dans l'évolution vers une humanisation croissante du système pénitentiaire (personnalités marquantes, associations, partis politiques, témoignages divers ...) ?*

R. Le rôle des personnalités (comme R. Badinter, entre autres) peut être décisif. Celui de certaines associations (comme le Genépi « *association estudiantine qui se donne pour but d'œuvrer en faveur du décloisonnement des institutions carcérales par la circulation des savoirs entre les personnes incarcérées, ses bénévoles et la société* ») et de certains personnels (comme les soignants hospitaliers) est également important. Il faut également mentionner le rôle des magistrats administratifs. Inversement, force est de constater que le brûlot brandi par Véronique Vasseur (*Médecin-chef à la prison de la Santé, 2001*) n'a abouti à rien de concret.

Q. *Les conditions de la préventive (promiscuité entre justiciables de tout acabit), imposées à des détenus présumés innocents, ne sont-elles pas injustes et destructrices ?*

R. On essaie de limiter les dégâts, en n'enfermant pas n'importe qui avec n'importe qui. Le point essentiel est de composer des cellules avec des personnes de profils psychologiques compatibles pour que la prison soit gérable. On y arrive assez bien, même s'il y a des bavures. Mais il faut faire avec ce paradoxe d'un système dans lequel les maisons d'arrêt sont surpeuplées, tandis que les centres de détention (maisons centrales) ont des places vides... Une raison du surpeuplement est que les détenus condamnés qui doivent partir en centre de détention ont le choix de leur affectation. Ils peuvent donc rester en maison d'arrêt en attendant une place à l'emplacement de leur choix où les effectifs sont limités.

Q. *La dimension psychique de la santé des détenus est-elle suffisamment prise en compte ?*

R. L'intervention médicale dans les prisons inclut le psychique. Mais on manque de praticiens volontaires. Le service public hospitalier, autre service public associé à celui de l'institution pénitentiaire, ne parvient pas toujours à répondre aux besoins. C'est ce qui explique notamment les difficultés actuelles dans la nouvelle prison de Condé sur Sarthe (Orne).

Q. *Pouvez-vous nous dire quelques mots des prises d'otage ?*

R. C'est l'épreuve la plus lourde à laquelle puisse être confronté un directeur de prison. Très difficile à gérer, avec des enjeux de vie et de mort. Comment éviter la tragédie ? – Après les faits on procède à un travail d'analyse des causes et des comportements (s'il y a eu faute professionnelle du responsable, etc. Parfois il peut apparaître qu'un respect plus rigoureux des règles aurait vraisemblablement eu des conséquences plus regrettables...).

Q. *Qu'en est-il du travail en prison ?*

R. La détention fait place à la possibilité de travail. Les rémunérations des détenus affectés à l'entretien des prisons (le service général) sont fixées par arrêté ministériel : 10 à 15 € par jour. Pour les autres, des entreprises privées concessionnaires proposent des emplois, rémunérés sur la base du salaire minimum de référence (SMR), correspondant à la moitié du SMIC. Mais il y a aussi du

chômage en prison. Sur le travail en prison, le rapport du sénateur Paul Loridant (2002) reste un document de référence.

Q. « *Vider les prisons* » – *qu'en est-il des peines de substitution ?*

R. Il existe toute une panoplie de peines alternatives à l'enfermement. Le problème est ici qu'il faut *beaucoup de moyens* pour contrôler l'exécution de la peine en milieu libre. Il faut souligner aussi le rôle très important de la famille du condamné. Il y a des injonctions légales qui sont proprement inapplicables faute de moyens ; par exemple chaque conseiller d'insertion doit suivre plus de 100 personnes ce qui l'oblige à faire des choix rapides et l'empêche de faire une analyse approfondie de chaque cas individuel.