

Le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires

Texte préparé par les groupes de Fresnes et de La Santé, voté lors de l'Assemblée Générale des 10 et 11 juin 2006

En 1999, Elisabeth Guigou, Garde des Sceaux, a confié la réalisation d'un rapport sur le contrôle des établissements pénitentiaires à Guy Canivet, Premier Président de la Cour de Cassation. Ce rapport, intitulé « *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires* », recommandait l'adoption d'une loi pénitentiaire destinée à clarifier les missions de l'Administration pénitentiaire et plaidait en faveur d'une uniformisation des régimes réglementaires relatifs à la détention. Pour ce qui est du contrôle, il préconisait trois niveaux d'actions exercées par trois autorités distinctes : la vérification, la médiation et l'observation. À cette tripartition fonctionnelle aurait été accolé un système de découpage territorial, la première fonction étant exercée au niveau national, la seconde au niveau régional et la troisième au niveau local.

Le GENEPI s'était exprimé aux Assises de Grenoble de 2002 en faveur de telles réformes. Malheureusement, le calendrier électoral et la complexité de l'architecture* ont fait tomber ces projets dans l'oubli. Depuis, la question du contrôle extérieur a peu resurgi dans l'actualité. Cependant le GENEPI a choisi de travailler pendant ses Assises Européennes sur ce thème et souhaite souligner quelques critères qui permettent d'analyser et d'évaluer des organes de contrôle existants et à venir, sans préjuger de la forme qu'ils prennent ou de la sensibilité politique qui les inspire.

Tout d'abord, certains aspects de la forme du contrôle ne nous semblent pas pouvoir être tranchés dans l'absolu :

- Le caractère consultatif ou coercitif des positions d'un organe ne semble pas permettre de préjuger de la qualité du contrôle qu'il exerce. Celle-ci dépend en effet avant tout des moyens dont il dispose pour exprimer et faire valoir ses positions : la médiatisation des rapports pour un organe consultatif, la légitimité démocratique pour un organe coercitif.
- La question de la distance pertinente de l'organe par rapport aux établissements pénitentiaires (du niveau international au niveau local) ne semble pas pouvoir faire l'objet d'une réponse a priori.
- Les différents modes de saisine possibles présentent eux aussi des avantages et des inconvénients dont le bilan ne peut être établi qu'en fonction des caractéristiques propres d'un organe (les moyens humains et financiers dont il dispose, la quantité de demandes qui lui est adressée...) : un mode de saisine direct permet à tous les détenus d'avoir accès à l'organe, tandis qu'un mode de saisine indirect (par l'intermédiaire d'un parlementaire notamment) filtre les requêtes adressées à l'organe pour éviter la saturation de celui-ci.
- Le caractère spécialisé ou non de l'organe ne semble pas être un critère de la qualité du contrôle qu'il exerce : si certains organes sont spécialisés dans le contrôle des établissements pénitentiaires, d'autres exercent un regard général sur tous les lieux de privation de liberté et ces perspectives ne peuvent que s'enrichir mutuellement.

LE CONTROLE EXTERIEUR, UNE SOLUTION A LA QUESTION DU DROIT DE REGARD SUR UNE INSTITUTION TOTALE

La prison, comme toute institution de la République, est soumise à des inspections régulières: elle fait ainsi l'objet d'un contrôle interne, exercé par elle-même sur elle-même. Cependant, si écoles, hôpitaux ou autres établissements ouverts sont aussi sujets à une observation et un contrôle extérieurs (exercés par des agents indépendants de l'institution) permanents, la prison constitue au contraire un monde cloisonné, fermé, souvent relégué loin de tout regard. Le contrôle extérieur, partiellement naturel ailleurs, doit donc ici être entièrement pensé, construit et institutionnalisé.

Un tel contrôle, qui vient compléter le contrôle interne, permet de vérifier l'adéquation entre la réalité carcérale et une norme. Cela pose bien sûr la question de la norme par rapport à laquelle ce contrôle doit être exercé (Droits de l'Homme, textes législatifs, traités internationaux) et nous amène à nous interroger sur l'opportunité d'une loi pénitentiaire et sur la place que pourraient jouer les Règles Pénitentiaires Européennes si elles étaient inscrites dans le droit positif.

S'il existe déjà des éléments d'un tel contrôle avec les visites de magistrats, de membres d'autres administrations et de parlementaires, avec les commissions de surveillance, la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité, avec la présence de délégués du Médiateur et au niveau du Conseil de l'Europe avec le Comité de Prévention de la Torture, tous semblent s'accorder pour juger ce contrôle insuffisant et mal coordonné.

Pourtant, un contrôle efficace aurait du sens pour tous. L'intérêt d'un contrôle extérieur pour les personnes détenues est évident puisqu'il permettrait à leurs requêtes d'être entendues et qu'il représenterait un vecteur d'amélioration de leur condition matérielle et juridique. Pour les agents de l'Administration pénitentiaire, le contrôle extérieur, vecteur d'une meilleure connaissance du système carcéral par le public, est d'abord un moyen de lutter contre l'« exclusion pénitentiaire » dont ils sont aussi les victimes. L'amélioration des conditions de détention faciliterait aussi leurs conditions de travail. Pour l'Administration pénitentiaire en tant qu'institution, le contrôle extérieur, vecteur de transparence, est un moyen de lever « tout soupçon d'arbitraire ou d'injustice dans l'exercice de la violence légitime ». Pour les citoyens, enfin, le contrôle extérieur sert d'outil d'évaluation d'une institution de la République au service de la Justice, dont les politiques et les moyens sont votés par leurs représentants.

Le développement du contrôle extérieur devrait donc faire l'unanimité. En tant qu'association citoyenne voulant participer au décloisonnement de la prison, le GENEPI est donc largement favorable à tout ce qui construit un contrôle extérieur efficace.

CRITERES DE VALIDITE D'UN CONTROLE EXTERIEUR

Pour être efficace, le contrôle doit couvrir un champ très large depuis les conditions matérielles de détention jusqu'à l'adéquation entre la condamnation et la peine effective en passant par les relations des détenus avec l'Administration et avec la Justice. Il relève aussi de plusieurs domaines et modalités : la vérification technique (adéquation des conditions matérielles de détention aux normes de surface minimale par personne, d'aération des locaux...), la médiation (entretiens, résolution des conflits...), l'observation quotidienne, l'investigation (pouvoir d'enquête, auditions...), le pouvoir d'adresser des recommandations dont il est important qu'elles puissent rapidement être suivies d'effet.

Malgré l'ampleur de sa tâche, un contrôle de fond nécessite quelques qualités identifiables essentielles pour pouvoir mener à bien les missions qui lui sont imparties :

- L'indépendance de membres de la commission d'enquête est primordiale, leur formation* au contrôle doit être poussée et leur compétence reconnue (celle-ci étant la base de leur légitimité).
- Les débats des Assises Européennes ont fait ressortir une grande diversité dans les organes de contrôle extérieur. Cette diversité est à la fois « verticale » et « horizontale ». Verticale puisque des organes existent au niveau local, régional, national et même international, certains étant institutionnels, d'autres issus de la société civile. Horizontale puisqu'on retrouve des organes spécialisés dans le contrôle d'aspects techniques particuliers, d'autres dans la médiation... Cette double variété apparaît comme un atout pour un contrôle efficace.
- Cependant, cet atout ne devient efficace que si ces différents niveaux se coordonnent et communiquent entre eux. Il est tout aussi essentiel que les institutions de contrôle puissent communiquer avec la société civile et avec les intervenants en détention.
- Depuis la création du CPT en 1987 et la signature du Protocole facultatif à la convention des Nations Unies contre la Torture en 2002, l'internationalisation du contrôle extérieur semble un facteur d'émulation et de progrès. Il semble donc intéressant qu'une instance de contrôle puisse dialoguer avec les instances de contrôle internationales (ex : Comité de Prévention de la Torture) et celles d'autres pays.
- Une instance de contrôle doit être permanente et assurer des contrôles inopinés tout au long de l'année, ses pouvoirs d'investigation et ses demandes d'audition doivent être élargis au maximum. La permanence de l'institution permettra en outre de rendre possible les saisines et recours auprès de cette autorité par toute personne.
- Une instance de contrôle n'étant pas une instance juridictionnelle, sa fonction de conciliation doit être développée au maximum, selon l'exemple des délégués du Médiateur de la République détachés en détention.
- Une instance de contrôle aura bien sûr vocation à s'adapter aux évolutions de la société et du monde pénitentiaire. Elle aura tout intérêt à s'inspirer des exemples de commissions de contrôle existant à l'étranger*, par exemple les comités de visiteurs en Angleterre.
- Enfin, pour une complète transparence de l'organisme de contrôle lui-même, il devra rendre des rapports d'activité et médiatiser ses rapports de contrôle et ses recommandations.

Si des initiatives récentes telles que l'apparition en détention de délégués du Médiateur de la République ou les nouvelles Règles Pénitentiaires Européennes vont dans le bon sens, il apparaît clairement un manque d'efficacité et de coordination entre les organes existants. Espérons que l'entrée en vigueur en juin 2006 du Protocole facultatif à la convention des Nations Unies contre la Torture relancera un travail de fond.

LE ROLE DU GENEPI DANS LE CONTROLE EXTERIEUR

Le rôle du GENEPI s'inscrit dans la problématique du rôle de la société civile dans le contrôle des établissements pénitentiaires. En complément des organes de contrôle institutionnels, un contrôle par la société civile est en effet nécessaire : parce que la prison n'est pas un lieu hors de la société, mais un lieu voulu par celle-ci et qui a pour rôle la punition, l'amendement, la protection sociale et la réinsertion (décision du Conseil Constitutionnel de 1994), mais aussi parce que c'est en dernier recours la société civile qui est garante du sens de la peine.

La société civile dans son ensemble, comme assemblée de citoyens, exerce par le vote et le débat politique un pouvoir de contrôle sur les questions liées à l'incarcération. Mais les associations intervenant en prison, dont le GENEPI, ont grâce à leur expérience, leur connaissance et leur travail sur ces questions un véritable rôle à jouer. Ainsi, nous devons informer le public de ce que nous observons en détention et participer à la médiatisation des



rapports publiés par les organes de contrôle (à travers nos « ISP » et nos campagnes de sensibilisation*). Nous avons aussi un rôle fort de proposition à travers nos prises de positions et nos publications (telles que le Passe-Murailles), ainsi qu'une véritable force d'impulsion.

En ce sens, le GENEPI nous semble un acteur pertinent pour continuer à réfléchir et proposer quelques solutions sur le thème du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires.