



Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Rapports](#) > [Rapports d'information](#)



III. DES CONTRÔLES NOMBREUX ET VARIÉS, MAIS MAL EXERCÉS

L'une des missions de la commission d'enquête consistait à s'assurer de " *l'étendue et de l'effectivité des contrôles relevant des autorités judiciaires et administratives* ".

Au cours des travaux de la commission, l'absence d'une instance indépendante spécialisée dans le contrôle des établissements pénitentiaires a été évoquée avec insistance. Rappelons que des recommandations émanant du Conseil de l'Europe ou de l'Organisation des Nations-unies invitent à la mise en place d'autorités de contrôle extérieures à l'administration pénitentiaire.

La question du contrôle des établissements pénitentiaires est complexe. Nombre de personnes entendues par la commission d'enquête ont insisté sur le fait qu'entrer en prison ne suffisait pas pour prétendre exercer un contrôle : " (...) *le fait de pénétrer dans une prison ne permet pas nécessairement de savoir ce qu'il s'y passe. Une visite est insuffisante et il faut un certain professionnalisme pour aller au-delà d'une vision superficielle, pour savoir ce qui se passe en prison* " (audition de M. Guy Canivet). " *En traversant un établissement pénitentiaire, il est très difficile de savoir comment la vie y est vécue collectivement et d'en connaître les souffrances individuelles* " (audition de M. Jean-Jacques Dupeyroux).

Avant de formuler des propositions, votre commission d'enquête a souhaité dresser un état des lieux des contrôles existants, conformément à la mission qui lui a été confiée par le Sénat. Au terme des travaux de la commission, il apparaît que les contrôles prévus sont nombreux, variés, mais qu'ils sont à peu près dépourvus d'effets, soit parce qu'ils ne sont pas exercés, soit parce qu'ils sont exercés de manière trop formelle, soit encore parce que l'habitude a été prise de faire preuve de beaucoup moins de rigueur -notamment en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité- dans le contrôle des établissements pénitentiaires que dans celui des autres établissements recevant du public. Le bilan en matière de contrôles est clairement accablant.

A. UN CONTRÔLE INTERNE QUI TROUVE RAPIDEMENT SES LIMITES

Le contrôle des établissements pénitentiaires relève au premier chef de l'administration pénitentiaire et du ministère de la justice.

Ainsi, les neuf directions régionales des services pénitentiaires, ainsi que la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer assurent **un contrôle hiérarchique** sur l'ensemble des établissements pénitentiaires, et ont notamment un rôle d'inspection. En pratique, les directions régionales ne disposent pas de services d'inspection et le contrôle consiste en des visites occasionnelles des directeurs régionaux et de leurs adjoints dans les établissements pénitentiaires.

Dans ces conditions, le contrôle interne est pour l'essentiel le fait de l'inspection des services pénitentiaires et de l'inspection générale des services judiciaires.

1. L'inspection des services pénitentiaires

La direction de l'administration pénitentiaire dispose d'une **inspection des services pénitentiaires** qui effectue régulièrement des missions de contrôle dans les établissements. La commission d'enquête a entendu le chef de cette inspection, M. Philippe Maître, magistrat mis à disposition de la direction de l'administration pénitentiaire. Cette inspection a pour mission de contrôler les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, soit 187 établissements pénitentiaires, 100 services pénitentiaires d'insertion et de probation et 9 directions régionales des services pénitentiaires.

Pour assurer cette mission, l'inspection des services pénitentiaires dispose de cinq inspecteurs choisis parmi les cadres pénitentiaires de haut niveau. Toute inspection doit être faite par deux inspecteurs. Dans le même temps, une équipe de deux inspecteurs doit rester en permanence au siège de l'administration pénitentiaire pour un départ en cas d'événement grave et urgent. Dans ces conditions, **l'inspection des services pénitentiaires ne peut mener qu'un nombre limité d'inspections chaque année et ce, d'autant plus que l'inspection proprement dite n'est pas la tâche unique de cet organe.**

Devant la commission d'enquête, M. Philippe Maitre a observé que l'affaire de Beauvais, découverte très tardivement, a nécessité " quatre mois de travail pour deux inspecteurs pour aboutir à la rédaction du rapport dans une forme telle qu'il pouvait être porté, dans le respect des garanties des droits des personnes mises en cause, personnel pénitentiaire, devant le conseil de discipline de l'administration pénitentiaire ".

En outre, comme l'a noté M. Maitre, " d'autres tâches sont dévolues à l'inspection des services pénitentiaires, dont une très importante et grande consommatrice de temps : le conseil technique du directeur de l'administration pénitentiaire ".

Il faut noter qu'actuellement, seuls trois des cinq postes d'inspecteurs au sein de l'inspection des services pénitentiaires sont effectivement occupés. Or, depuis deux ans, l'inspection générale des services judiciaires a vu ses effectifs passer de treize à vingt-trois membres et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, qui ne comptait que deux agents, en compte désormais six.

L'efficacité de l'inspection des services pénitentiaires dans un tel contexte ne peut qu'être limitée. Devant la commission d'enquête, Mme Martine Viallet, directrice de l'administration pénitentiaire, a fait part de sa volonté d'augmenter les effectifs de l'inspection, mais il semble qu'un tel renforcement ne soit pas aisé à accomplir. Le corps des directeurs des établissements pénitentiaires est en effet un corps peu nombreux et la direction des grands établissements implique des personnels de haut niveau et expérimentés, qui peuvent donc difficilement être affectés à l'inspection des services.

En outre, l'efficacité de cet organe apparaît limitée. Si son action est indispensable pour le déroulement des procédures disciplinaires, il est fort rare que l'inspection soit elle-même à l'origine de la découverte de dysfonctionnements graves.

Il apparaît très clairement que les inspections internes ne sauraient faire office à elles seules de contrôle des établissements pénitentiaires. Lucidement, le chef de l'inspection a reconnu devant la commission d'enquête : " On ne peut pas laisser une telle administration, même si les personnels qui y travaillent ont beaucoup de mérite, se contrôler elle-même en toutes circonstances, en tout temps et en tout lieu (...) Que nous le voulions ou non, nous sommes perçus comme un service de l'administration ".

2. L'inspection générale des services judiciaires

L'inspection générale des services judiciaires est également compétente pour contrôler le fonctionnement des établissements pénitentiaires. Cependant, cette inspection, qui comporte actuellement 23 membres contre 13 en 1997, est également chargée de contrôler les 1.100 juridictions françaises, ce qui ne lui laisse qu'une capacité d'intervention limitée en ce qui concerne l'administration pénitentiaire :

" Comment, avec cette lourde compétence, pourrait-elle à moyens constants intervenir dans des délais satisfaisants, c'est-à-dire souvent en extrême urgence, en milieu pénitentiaire ", s'est interrogé M. Jean-Louis Nadal, inspecteur général des services judiciaires devant la commission d'enquête.

L'inspection générale a donc choisi d'élaborer des rapports thématiques sur certaines questions importantes telles que l'enseignement en prison, l'amélioration de la prise en charge des toxicomanes incarcérés et la lutte contre l'entrée de la drogue en détention, le schéma national d'hospitalisation des détenus...

En définitive, si les inspections du ministère de la justice jouent un rôle tout à fait indispensable, notamment pour que les procédures disciplinaires soient conduites dans le respect des droits des personnes concernées, elles ne constituent pas une forme de contrôle des établissements pénitentiaires susceptible de s'assurer des conditions de détention et de détecter les dysfonctionnements éventuels au sein d'un établissement.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Améli](#)



Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Rapports](#) > [Rapports d'information](#)



B. LES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS

1. Des inspections nombreuses

Conformément à l'article D. 231 du code de procédure pénale, " *les administrations ou corps intéressés par certaines parties du service des établissements pénitentiaires sont habilités à en vérifier l'organisation et le fonctionnement, dans la limite des attributions que leur confèrent les lois et règlements* ".

Ainsi, l'inspection du travail est habilitée à contrôler le respect des conditions d'hygiène et de sécurité dans les lieux de travail des détenus. De même, l'inspection générale des affaires sociales est chargée de veiller aux conditions d'hygiène relatives à l'alimentation des détenus. L'inspection générale de l'éducation nationale peut également intervenir à propos des activités d'enseignement et de formation mises en oeuvre par l'administration pénitentiaire.

Les contrôles administratifs possibles sont donc très nombreux. La commission d'enquête a pu constater, grâce aux questionnaires adressés à l'ensemble des établissements pénitentiaires, que ces contrôles sont souvent exercés et que les visites de ces inspections sont assez fréquentes dans certains établissements.

2. Une efficacité nulle

Néanmoins, l'utilité de ces inspections paraît presque nulle. **La commission d'enquête a pu constater à de multiples reprises lors de ses visites qu'un grand nombre d'installations ne respectaient pas les normes en vigueur sans qu'aucune conclusion en soit tirée.** Le réseau électrique de la maison d'arrêt de Loos-lès-Lille ne respecte pas les normes en vigueur. A la maison d'arrêt de Varces, le système électrique éclairant les coursives est entièrement à nu sans que cette situation émeuve quiconque.

Un exemple très frappant de l'absence de suite donnée aux inspections techniques est celui des cuisines de la maison d'arrêt de Nice, parfaitement analysé par le juge de l'application des peines dans un récent rapport : " *La vétusté des lieux et l'absence tant de travaux de réhabilitation que de remise en conformité des cuisines pendant des années ont entraîné des problèmes d'hygiène dénoncés d'ailleurs par l'autorité médicale au sein de la maison d'arrêt et confirmés par la direction des services vétérinaires et la direction des affaires sanitaires et sociales qui ont effectué plusieurs visites du site notamment en 1996 et 1997, dressant un constat alarmant de la situation en matière d'hygiène alimentaire de la cuisine tant au niveau des locaux que du fonctionnement . Il fallait attendre une intoxication alimentaire massive des détenus le 6 janvier 1998 pour que M. le Préfet des Alpes Maritimes décide de la fermeture des cuisines le 14 janvier 1998 (...)* ".

La commission d'enquête a pu constater au cours de sa visite que la cuisine de la maison d'arrêt de Toulon ne valait guère mieux que celle de la maison d'arrêt de Nice, les seuls travaux entrepris au cours des années ayant consisté à poser de nouveaux carrelages sur les précédents...

3. Des contrôles a minima

En définitive, les contrôles techniques existent, ils sont effectués, mais effectués manifestement selon des critères très différents de ceux qui prévalent dans les autres lieux recevant du public. Comme l'indique le rapport de la commission sur le contrôle externe des établissements pénitentiaires présidée par M. Guy Canivet, " *ces contrôles sont souvent effectués " a minima ", en tenant essentiellement compte de la situation matérielle déplorable dans laquelle se trouvent de nombreuses prisons ; en sorte qu'il s'agit, trop souvent, d'un contrôle en retrait de celui qui est opéré dans la société " libre ". 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* ".

En pratique, il faut reconnaître que si ces contrôles étaient effectués avec la même rigueur qu'ailleurs et si les détenus étaient considérés comme des personnes identiques aux autres, un grand nombre d'établissements pénitentiaires seraient purement et simplement fermés, compte tenu des dangers qu'ils présentent.

Dans le cadre de la discussion du projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant l'intervention dans les établissements pénitentiaires des commissions

départementales de sécurité. Cet amendement a finalement été écarté, dans l'attente de l'élaboration d'un dispositif de contrôle plus complet. Il est possible de se demander quelles conséquences aurait pu avoir l'intervention de cet organisme en prison.

Quoi qu'il en soit, les contrôles administratifs ne sont aujourd'hui guère suivis d'effets.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)



Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Rapports](#) > [Rapports d'information](#)



C. LA COMMISSION DE SURVEILLANCE : UN CONTRÔLE PUREMENT FORMEL

En 1872, M. Boisseau, président du tribunal civil du Mans, dans ses réponses à une commission d'enquête parlementaire, évoquait en ces termes la commission de surveillance : " *Toutes les semaines, l'un des membres de la commission de surveillance visite les différents quartiers de la prison du Mans. Il écoute les plaintes que les détenus ont pleine liberté de lui adresser sans être entendus des gardes et il les consigne à son procès-verbal. A chaque réunion de la commission, ces procès-verbaux sont analysés et la commission délibère sur les observations ou les plaintes qui s'y trouvent formulées* "52(*)

Il faut malheureusement constater que la commission de surveillance ne joue plus aujourd'hui un rôle aussi actif dans le fonctionnement des établissements pénitentiaires.

1. La théorie : des missions et prérogatives étendues

Les commissions de surveillance ont été créées par une ordonnance royale de 1819. A cette époque, les prisons étaient départementales et placées sous l'autorité des préfets. La composition des commissions a été définie en 1927, même si des modifications nombreuses ont ultérieurement été apportées aux règles concernant cet organe.

a) La composition de la commission de surveillance

Il existe une commission de surveillance auprès de chaque établissement pénitentiaire. La composition de ces commissions est définie par les articles D. 180 à D. 182 du code de procédure pénale. La commission de surveillance est présidée par les préfets dans les chefs-lieux du département et par les sous-préfets dans les chefs-lieux d'arrondissements.

Elle comprend :

- des magistrats :

- . le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République ou les magistrats les représentant ;
- . le juge de l'application des peines ;
- . un juge d'instruction désigné par le président du tribunal de grande instance ;
- . le juge des enfants si la commission est instituée auprès d'une maison d'arrêt située au siège d'un tribunal pour enfants.

En outre, l'article D. 181 du code de procédure pénale prévoit que le premier président de la cour d'appel et le procureur général peuvent désigner respectivement un magistrat du siège et un magistrat du parquet afin de les représenter et de prendre part aux travaux s'ils ne désirent pas y assister eux-mêmes ;

- des élus :

- . un membre du conseil général élu par ses collègues ;
- . le maire de la commune où est situé l'établissement, ou son représentant ;

- des fonctionnaires :

- . le directeur départemental du travail et de la main-d'oeuvre ou son représentant ;
- . l'inspecteur d'académie ou son représentant ;
- . le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ou son représentant ;

- des personnalités :

. le bâtonnier de l'ordre des avocats ou son représentant ;

. un officier représentant le général commandant la région militaire si la commission est instituée auprès d'un établissement où sont incarcérés des militaires et marins ;

. le président de la chambre de commerce et d'industrie ou son représentant ;

. le président de la chambre des métiers ou son représentant ;

- des membres d'associations :

. un représentant des oeuvres d'assistance aux détenus et aux libérés agréées au titre de l'aide sociale, désigné sur proposition du juge de l'application des peines ;

. trois à six personnes appartenant à des oeuvres sociales ou choisies en raison de l'intérêt qu'elles portent aux problèmes pénitentiaires et post-pénaux.

Le code de procédure pénale précise par ailleurs que le chef de l'établissement et les membres du personnel, les visiteurs agréés, les personnels socio-éducatifs ainsi que les aumôniers attachés à l'établissement ne peuvent faire partie de la commission de surveillance. Le directeur régional des services pénitentiaires ou son représentant assiste aux travaux de la commission.

b) Les missions de la commission de surveillance

Les missions de la commission de surveillance sont définies par l'article D. 184 du code de procédure pénale, qui précise qu'elle " *est chargée de la surveillance intérieure de l'établissement pénitentiaire en ce qui concerne la salubrité, la sécurité, le régime alimentaire et l'organisation des soins, le travail, la discipline et l'observation des règlements, ainsi que l'enseignement et la réinsertion sociale des détenus* ".

Le texte précise également qu'il appartient à la commission de surveillance de communiquer au ministre de la justice les observations, critiques ou suggestions qu'elle croit devoir formuler.

Si la commission de surveillance ne peut faire acte d'autorité, elle dispose néanmoins de prérogatives non négligeables. Selon l'article D. 183 du code de procédure pénale, elle se réunit au moins une fois par an dans l'établissement près duquel elle est instituée. Un ou plusieurs de ses membres peuvent être délégués pour visiter plus fréquemment l'établissement pénitentiaire. Elle entend le chef d'établissement, qui présente un rapport sur l'organisation et le fonctionnement de l'établissement, et peut procéder à l'audition de toute personne susceptible de lui apporter des informations utiles à l'exercice de sa mission. Le président de la commission reçoit les requêtes des détenus portant sur toute matière relevant de la compétence de la commission.

Les dispositions relatives aux commissions de surveillance sont donc précises ; ces commissions paraissent en mesure d'exercer un réel contrôle sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires.

2. La pratique : un rituel sans portée

La commission d'enquête a pu constater au cours de ses travaux que la commission de surveillance ne remplit pas les missions qui sont les siennes. Le constat sur ce point est sans appel.

Devant la commission d'enquête, Mme Claude Faugeron, chercheur au CNRS, s'est exprimée en ces termes : " *Je ne sais pas s'il est vraiment nécessaire de réactiver les commissions de surveillance : elles n'ont pas de continuité ; les membres se font représenter et, d'une fois à l'autre, les personnes changent. C'est aussi une messe, mais moins grande que le Conseil supérieur. Quand une institution a fait la preuve séculaire qu'elle ne marchait pas, je ne vois pas pourquoi continuer à la faire fonctionner* ".

M. Ivan Zakine, ancien président du comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, s'est montré plus sévère encore : " *La commission de surveillance est une grand messe d'une solennité extrême. Quand cela se fait, on fait une visite au pas de course -parce qu'on n'a pas le temps- de ce que le chef d'établissement veut bien nous montrer : des locaux bien astiqués et bien propres. La visite se termine au mess des surveillants devant un apéritif. Le résultat n'est qu'un rituel qui n'a pas véritablement apporté quelque chose* ".

M. Philippe Maître, chef de l'inspection des services pénitentiaires, a tenté, devant la commission d'enquête, d'expliquer cette inefficacité du contrôle exercé par la commission de surveillance : " *(...) la commission de surveillance est composée des autorités administratives de haut niveau géographiquement très proches. Cette addition de proximités stérilise la capacité de critique de fonctionnaires, de magistrats, de représentants d'organisations extérieures qui seront appelés à se revoir et qui continueront à travailler ensemble* ".

En 1999, M. Philippe Faure, préfet hors cadre, a élaboré, à la demande du Gouvernement, un rapport sur " *les relations des préfets avec les services de l'administration pénitentiaire et les établissements qui en dépendent* ". Ce rapport évoque longuement le fonctionnement des commissions de surveillance et met en évidence une série de dysfonctionnements qui ôtent toute efficacité aux commissions.

Tout d'abord, **la commission de surveillance ne se réunit pratiquement jamais plus d'une fois par an, alors que cette réunion annuelle n'est qu'un minimum**. Dans certains cas, il semble même que la réunion annuelle n'ait pas lieu. D'après les informations transmises à la commission d'enquête, la commission de surveillance de la maison d'arrêt de Basse-Terre en Guadeloupe ne s'est pas réunie en 1999. Aucune réunion de la commission de surveillance ne s'est tenue au centre pénitentiaire de Baie-Mahaut entre décembre 1996, date de son ouverture, et le 11 avril 2000.

Selon le rapport de M. Philippe Faure, les réunions de la commission de surveillance durent entre une heure et demi et trois heures. Elles comprennent un temps de visite de l'établissement. Comme l'ont indiqué un grand nombre de personnels aux délégations de la commission d'enquête visitant des établissements, les visites de la commission de surveillance sont très brèves et se font sous la conduite du chef d'établissement.

Il semble en outre que **les commissions de surveillance n'utilisent pas la possibilité qui leur est offerte d'entendre toute personne susceptible d'apporter des informations utiles**. De même, la possibilité pour les détenus d'adresser des requêtes au président de la commission n'est pratiquement jamais utilisée. Dans la mesure où la commission de surveillance ne se réunit qu'une fois par an, **il n'existe aucun suivi des observations formulées au cours de la réunion précédente**.

Dans son rapport, le préfet Faure ne porte cependant pas un jugement entièrement négatif sur les commissions de surveillance, observant que celles-ci peuvent jouer un rôle efficace dans les très petits établissements pénitentiaires comportant moins de cent détenus, notamment parce que le fonctionnement de la prison est moins complexe et que les problèmes y sont moins nombreux. L'observation est sans doute fondée, mais il est possible alors de s'interroger sur l'intérêt de commissions de surveillance qui n'interviendraient efficacement que dans les établissements n'ayant pas de difficultés réelles...

M. Philippe Faure formule quelques propositions destinées à améliorer le fonctionnement des commissions de surveillance. Il suggère en particulier qu'un ordre du jour soit fixé dans les convocations de la commission, que la visite de l'établissement ait lieu avant les débats, afin de susciter les questions, qu'un véritable tour de table soit organisé, surtout que soit largement utilisée la possibilité d'entendre des personnes susceptibles d'apporter des informations utiles à la commission.

Au fond, il est proposé aujourd'hui d'appliquer la loi et les règlements qui en découlent. Il n'est pas certain qu'il soit encore temps de sauver, sans modifier son organisation, la commission de surveillance, qui a fait preuve de son inutilité depuis des années, sinon des décennies.

La commission de surveillance n'exerce pas son rôle de contrôle des établissements pénitentiaires et il n'est pas évident que des modifications textuelles suffisent à modifier cette situation. D'ores et déjà, les pouvoirs de cette instance sont étendus et ses missions précisément définies. Il convient peut-être de rechercher du côté de la composition des commissions de surveillance les raisons de cet échec. Tandis que M. Philippe Maitre évoquait devant la commission d'enquête une " *addition de proximités* " stérilisant la capacité de critique, notre excellent collègue, M. José Balarello, a parlé de " *conformisme à outrance* ".

Quoi qu'il en soit, les commissions de surveillance constituent aujourd'hui un instrument de contrôle inadapté à la situation des établissements pénitentiaires.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Améli](#)



Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Rapports](#) > [Rapports d'information](#)



D. DES MAGISTRATS SOUVENT INDIFFÉRENTS

Il paraît *a priori* logique de donner à l'autorité judiciaire, dont les décisions sont à l'origine de l'ensemble des placements en détention et qui est concernée au premier chef par la situation des personnes détenues, un pouvoir de contrôle des établissements pénitentiaires. Les textes existent, qui prévoient des visites et rapports de plusieurs autorités. La pratique est cependant bien différente.

1. Des obligations précises

Les obligations à la charge des magistrats en matière de contrôle des établissements pénitentiaires sont précisément définies par le code de procédure pénale. De manière générale, l'article 727 du code prévoit que " *le juge de l'application des peines, le juge d'instruction, le président de la chambre d'accusation ainsi qu'il est dit à l'article 222, le procureur de la République et le procureur général visitent les établissements pénitentiaires* ".

Certaines de ces visites revêtent un caractère général. Ainsi, l'article D. 178 du code de procédure pénale prévoit que **le procureur de la République et le procureur général** visitent les établissements pénitentiaires. Le procureur doit se rendre dans chaque prison une fois par trimestre et plus souvent s'il y a lieu, notamment pour entendre les détenus qui auraient des réclamations à présenter. Le procureur général doit, pour sa part, visiter chaque établissement du ressort de la cour d'appel, au moins une fois par an.

Par ailleurs, l'article D. 176 fait obligation au **juge de l'application des peines** de visiter les établissements pénitentiaires au moins une fois par mois pour vérifier les conditions dans lesquelles les condamnés y exécutent leur peine. Il lui appartient de faire part de ses observations éventuelles aux autorités compétentes pour y donner suite.

Certaines visites revêtent un caractère plus spécialisé. Ainsi, **le président de la chambre d'accusation** visite, aux termes de l'article 222 du code de procédure pénale, chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par trimestre, les maisons d'arrêt du ressort de la cour d'appel et y vérifie la situation des personnes mises en examen en état de détention provisoire. Cette obligation est également inscrite à l'article D. 177 du code de procédure pénale.

L'article 223 du code de procédure pénale prévoit que le président peut saisir la chambre d'accusation, afin qu'elle statue sur le maintien en détention d'une personne mise en examen en état de détention provisoire.

Aux termes de l'article D. 177 du code de procédure pénale, **le juge d'instruction** peut également visiter la maison d'arrêt et y voir les prévenus aussi souvent qu'il l'estime utile.

Enfin, **le juge des enfants** doit procéder à une visite de la maison d'arrêt au moins une fois par an pour y vérifier les conditions de détention des mineurs (article D. 177 du code de procédure pénale).

Ces obligations de visites sont complétées par des obligations de **rédaction de rapports**. Ainsi, l'article D. 176 du code de procédure pénale prévoit que le juge de l'application des peines adresse chaque année au ministre de la justice, sous le couvert des chefs de cours et de tribunaux de grande instance, un rapport sur l'application des peines. L'article D. 179 invite pour sa part le Premier président et le procureur général à adresser chaque année au ministre de la justice un rapport conjoint rendant compte du fonctionnement des établissements pénitentiaires de leur ressort et du service assuré par le personnel de ces établissements.

2. Des obligations peu ou pas remplies

Au cours de l'audition par la commission d'enquête de Mme Elisabeth Guigou, Garde des sceaux, notre excellent collègue M. Robert Badinter s'est interrogé, en ces termes sur le contrôle des établissements pénitentiaires par les magistrats : " *je suis arrivé à la conviction que le premier problème est la permanence de l'ouverture aux contrôles extérieurs (...). Vous connaissez comme moi les quatre articles D. 176 à D. 180 du code de procédure pénale (...). Ces quatre articles sont très précis ; ils mentionnent des obligations (...). Il y a tout un système très cohérent, pas très pesant, mais qui implique la présence de magistrats dans la prison. Je ne parle pas du juge de l'application des peines qui, par définition, y est très souvent. Mais les autres devraient y aller. Tout cela fait l'objet de rapports. Ces rapports existent-ils ? Que fait-on de cette littérature ?*

Prisons : une humiliation pour la République

" Quand je lis -à notre humiliation commune- les rapports internationaux sur les Baumettes, sur Lyon, sur les prisons de Paris, je me dis que ce n'est pas possible. Où sont les rapports de nos magistrats sur ces établissements ? Que contiennent-ils ? Rien ? S'ils contiennent quelque chose, qu'est-ce qu'il advient ? Rien ! (...)

" Véritablement, comment ne pas s'interroger sur une prise de conscience suffisante de la part de la magistrature en ce lieu ? C'est une question qui n'a rien de vexatoire pour quiconque, mais qui est une question première ".

Votre commission d'enquête a naturellement souhaité en savoir davantage sur la manière dont sont exercées leurs prérogatives par les magistrats. Les informations recueillies démontrent qu'il existe un fossé préoccupant entre les prescriptions légales ou réglementaires et la réalité.

a) Les visites des magistrats

Les dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites de magistrats dans les établissements pénitentiaires paraissent appliquées de manière très variable selon les catégories de magistrats concernés.

Les juges de l'application des peines sont naturellement fortement impliqués dans la vie des établissements compte tenu du rôle qui est le leur. Ainsi, ils doivent être informés de tout incident relatif à un condamné, de tout transfert d'un condamné dans un autre établissement. Le règlement intérieur leur est soumis pour avis. Toutefois, il n'est guère aisé pour ces magistrats d'effectuer un véritable contrôle des établissements puisqu'ils ne sont que 177 et sont responsables de 30.000 personnes en milieu fermé et de plus de 100.000 personnes en milieu ouvert.

Dans ces conditions, même s'ils sont fortement présents dans les établissements, tous les juges de l'application des peines n'effectuent pas la visite mensuelle destinée à vérifier les conditions dans lesquelles les condamnés exécutent leur peine.

Les procureurs de la République et les procureurs généraux ne semblent pas effectuer régulièrement les visites prévues par le code de procédure pénale. Lors des auditions organisées par la commission d'enquête à Marseille, il est apparu que les magistrats du parquet n'effectuaient pas les visites trimestrielles prévues par le code de procédure pénale. Cette situation semble prévaloir dans de nombreux ressorts.

En revanche, au cours de son audition par la commission d'enquête, M. Jean-Pierre Dintilhac, procureur près le tribunal de grande instance de Paris a indiqué qu'une fois par trimestre un magistrat du parquet procédait à la visite de la prison de la Santé. Il a en outre souligné qu'il avait proposé à la commission de surveillance de constituer un groupe permanent ayant pour mission de se rendre une fois par trimestre à la maison d'arrêt sur un thème précis. Ce groupe s'est rendu quatre fois à la maison d'arrêt entre juin 1999 et mars 2000 pour entendre les représentants des organisations professionnelles, contrôler le circuit du petit déjeuner, contrôler le circuit de préparation et de distribution du déjeuner, enfin contrôler le circuit de distribution du dîner.

Les magistrats instructeurs semblent ne se rendre que de manière exceptionnelle dans les maisons d'arrêt, ce qui paraît totalement anormal, s'agissant des magistrats jusqu'à présent compétents pour ordonner le placement en détention provisoire.

Au cours d'un de ses déplacements, la commission d'enquête a entendu un vice-président chargé de l'instruction déclarer qu'il ne s'était jamais rendu dans la maison d'arrêt du ressort et qu'il ne voyait guère ce qu'il pourrait y faire...

Cette désinvolture n'est pas partagée par l'ensemble des magistrats instructeurs. Devant la commission d'enquête, les représentants de l'Association française des magistrats instructeurs ont convenu de l'intérêt pour le magistrat instructeur de se rendre en détention : "*(...) il serait normal que nous visitions les maisons d'arrêt en général bien plus souvent que nous ne le faisons. Il faut bien le reconnaître, nous ne le faisons pas assez. Nous sommes chacun surchargés. Il y a les distances, les complications, etc. Ce ne sont pas des excuses valables, je le reconnais. Il faudrait vraiment que l'on remédie à cela et que nous mettions un peu plus souvent les pieds là-bas, ne serait-ce que pour que les contacts avec les directeurs, les gardiens se fassent autrement que par téléphone, ce qui est peut-être parfois un peu tendu "*.

Enfin, les présidents de chambre d'accusation ne se rendent apparemment presque jamais dans les maisons d'arrêt du ressort de la cour d'appel. Au cours de son audition, Mme Elisabeth Guigou a ainsi déclaré : "*Les visites des présidents de chambre d'accusation sont très rares (...). Le président de la chambre d'accusation de Paris (...) s'est rendu il y a un mois à la prison de la Santé. Il a fait libérer sur le champ un détenu qui était là depuis très longtemps, près de deux ans, et dont le dossier n'avait pas évolué. Mais c'est la première fois depuis dix ans que l'on fait cela. "*

Il faut naturellement se féliciter d'une telle initiative. On ne peut toutefois que se demander, à la lecture de cet exemple, combien de prévenus auraient pu eux aussi voir s'achever ce qui est peut-être la pire des épreuves, si les présidents de chambre d'accusation avaient régulièrement effectué les visites prévues.

Il apparaît clairement que les visites de magistrats dans les établissements pénitentiaires ne sont pas effectuées dans les conditions prévues par le code de procédure pénale.

b) Les rapports des juges : de l'utilité des commissions d'enquête

La commission d'enquête du Sénat avait notamment pour mission de s'assurer de l'effectivité du contrôle exercé par les autorités judiciaires et administratives sur les établissements pénitentiaires. Elle a donc souhaité disposer d'informations sur l'élaboration des rapports prévus par le code de procédure pénale et les suites qui leur sont données.

Devant la commission d'enquête, Mme Elisabeth Guigou, ministre de la justice, a évoqué en ces termes les rapports prévus par le code de procédure pénale : " *Avant que le rapport Canivet ne comporte des développements sur ces sujets, j'avais demandé que l'on regarde comment le code était appliqué. Les juges de l'application des peines vont dans les prisons régulièrement et font des rapports : c'est leur métier (...). En outre, il y a peu de rapports en dehors de ceux des juges de l'application des peines.* "

Au cours de cette audition, qui s'est déroulée le 15 mars 2000, la commission d'enquête a demandé à disposer des rapports adressés au Garde des sceaux pour l'année 1999, d'une part par les juges de l'application des peines au titre de l'article D. 176 du code de procédure pénale, d'autre part par les premiers présidents de cours d'appel et procureurs généraux au titre de l'article D. 179 du code de procédure pénale.

Le 6 juin dernier, la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice a adressé au secrétariat de la commission d'enquête les rapports dont elle disposait.

Plusieurs réflexions peuvent être formulées. **Tout d'abord, il est intéressant de noter que la plupart des rapports transmis l'ont été après l'audition du Garde des sceaux par la commission d'enquête ; toutes les dépêches de transmission comportent une référence à une dépêche de la chancellerie du 27 mars, ce qui laisse à penser que ces rapports ne sont transmis que s'ils sont demandés.**

Cette impression est confirmée par le nombre de rapports transmis et certaines considérations figurant dans les rapports. **Alors qu'il existe trente-cinq cours d'appel sur le territoire français, cinq rapports ont été transmis par des chefs de cour au Garde des sceaux au titre de l'article D. 179 du code de procédure pénale.** Encore faut-il noter que l'un de ces rapports comporte deux paragraphes.

Trente-six rapports de juges de l'application des peines ont été transmis au Garde des sceaux, sans que l'ensemble des ressorts de cours d'appel soient représentés.

Il semble en fait que la demande de la commission d'enquête du Sénat ait permis la relance d'une pratique tombée en désuétude. Ainsi, un rapport de chefs de cour comporte la mention suivante : " *Nous avons l'honneur de vous faire parvenir notre rapport sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires. Pour ce qui concerne notre cour, ce rapport n'avait pas été rédigé depuis plusieurs années, son intérêt paraissant assez formel et les événements affectant tel ou tel établissement vous étant systématiquement signalés dès qu'il y avait lieu de le faire.* " D'autres chefs de cour ont formulé l'observation suivante dans une dépêche à la chancellerie : " *S'agissant du rapport de l'article D. 179 du code de procédure pénale auquel nous sommes tenus, force est d'admettre qu'il n'a pas été établi par nous-mêmes, comme par nos prédécesseurs, depuis de nombreuses années. Si vous deviez estimer nécessaire et opportun qu'il soit dès maintenant établi, nous ne manquerions pas d'agir en ce sens.* "

Il ressort très clairement de ces éléments que les rapports des chefs de cour ne sont plus élaborés depuis de nombreuses années et que seule la demande de notre commission d'enquête a conduit à l'élaboration de quelques rapports. Les rapports sur l'application des peines sont quant à eux établis de manière fort variable. Si trente-six d'entre eux ont été adressés au Garde des sceaux après la demande de la commission d'enquête, il est difficile de savoir combien ont été élaborés pour les années précédentes.

c) Un rôle pourtant irremplaçable

Il apparaît donc très clairement que les magistrats n'exercent pas aujourd'hui les missions qui leur sont confiées à l'égard des établissements pénitentiaires. Plusieurs raisons ont été avancées devant la commission d'enquête pour expliquer cette situation. Tout d'abord, la **charge de travail des magistrats** paraît jouer un rôle déterminant comme le montrent les propos de M. Jean-Baptiste Parlos, représentant l'association française des magistrats instructeurs : " *On ne peut pas tirer excuse d'une situation de surcharge de travail, mais il faut quand même dire les choses. Entre des modifications législatives qui se succèdent, des dossiers qui sont de plus en plus nombreux, de plus en plus complexes, il y a de quoi vous décourager (...). Si l'on a à dégager du temps, on ne le fait pas forcément pour aller en détention. C'est dommage, mais c'est la réalité.* "

De manière très directe, des chefs de cour ont adressé à la chancellerie un rapport sur la situation des établissements pénitentiaires comportant deux paragraphes et l'ont accompagné d'une dépêche comportant la réflexion suivante : " *Nous croyons enfin utile de rappeler que les missions de contrôle des magistrats sont nombreuses, particulièrement dans ce ressort (...). Celles-ci devraient conduire votre chancellerie à examiner avec attention nos demandes de création de postes supplémentaires et de nomination aux emplois de magistrats vacants.* "

Un autre élément semble résider dans la **difficulté pour les magistrats d'appréhender le rôle qui doit être le leur en détention.** Certains ont le sentiment que leur contrôle ne sert à rien. M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, a ainsi noté devant la commission d'enquête : " *Une institution meurt si on ne perçoit pas vraiment quel est son but. Or, les premiers présidents envoient des rapports à la chancellerie. Je ne sais pas quelle exploitation en est faite ; il y a un problème de retour de ces rapports.* "

M. Jean-Pierre Dintilhac, procureur près le tribunal de grande instance de Paris s'interrogeait pour sa part en ces termes : " *Que doivent-ils faire s'ils constatent la présence de rats ou de cafards ? Doivent-ils procéder à la dératisation ? Non, ils dénoncent l'insuffisance des capacités. Mais il faudrait préciser les rôles de chacun* ".

Ces difficultés peuvent conduire à des jugements assez pessimistes, comme celui de Mme Claude Faugeron, chercheur au CNRS : " *J'ajouterais que la situation la plus mauvaise parmi les contrôles extérieurs concerne les pays où le judiciaire s'en occupe exclusivement (...). En fait, ce n'est pas leur métier : dans le contrôle des prisons, la part de gestion de la vie quotidienne n'est pas du ressort du judiciaire. Ce n'est ni dans leur culture, ni dans leur métier* ".

Votre commission d'enquête ne partage pas ce point de vue. Assurément, les magistrats n'ont pas le pouvoir d'améliorer seuls les conditions matérielles de détention. Leur rôle est néanmoins irremplaçable. Votre commission partage le point de vue de M. Pierre Truche, président de la commission nationale consultative des droits de l'homme, qui évoquait en ces termes son expérience de procureur : " *A partir du moment où des directeurs d'établissements pénitentiaires savent que le procureur s'intéresse à la personne, qu'il y va dès qu'il se passe quelque chose et qu'à tout moment, il peut intervenir à la demande de la direction ou pour un incident, c'est important (...). L'important pour un procureur est que l'institution judiciaire des magistrats soit impliquée dans ce qui se passe en prison (...)* ".

Il est absolument essentiel que l'administration pénitentiaire travaille sous le regard de l'autorité judiciaire et en coopération avec elle. Ni les visites, ni les rapports ne sont inutiles, même si leur intérêt peut, au premier abord, paraître réduit. Ainsi, il est important pour le Garde des sceaux de savoir qu'une commission de surveillance ne s'est pas réunie pendant plusieurs années.

De même, l'appréciation par les chefs de cour des difficultés d'un établissement présente le plus grand intérêt pour le Gouvernement même s'il dispose d'informations par l'administration elle-même. A titre d'exemple, le rapport du procureur général et du premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence mérite d'être cité.

Extrait du rapport 1999 sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires du ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence

Maison d'arrêt de Grasse

" Il s'agit d'un établissement pénitentiaire d'une capacité de 614 places accueillant en moyenne 676 détenus, qui connaît régulièrement des problèmes tant au niveau du personnel que des détenus.

" C'est ainsi que, lors de la nuit de la Saint Sylvestre 1997, plusieurs détenus ont fait l'objet de violences illégitimes de la part de surveillants.

" Le 22 octobre 1999, un surveillant a fait l'objet d'une suspension administrative à la suite de sa mise en examen pour infraction à la législation sur les stupéfiants (...).

" Plus récemment est intervenue la suspension de la surveillante (...) impliquée dans un réseau de prostitution.

" Il a par ailleurs été mis en évidence un trafic de portables, d'alcools, organisé par des surveillants et agents de la société concessionnaire ayant donné lieu à une ouverture d'information. Un téléphone portable a d'ailleurs été découvert dans la cellule de (...).

" C'est indéniablement un établissement confronté à d'importants problèmes de sécurité et de respect du règlement intérieur sur lesquels la direction est très vigilante et n'hésite pas à aviser le Parquet local de tout incident ou de toute suspicion d'infraction dont elle a connaissance.

" La maison d'arrêt de Grasse se distingue également par le nombre de décès de détenus.

" En 1999, 9 détenus sont décédés (5 suicides, 3 morts naturelles et 1 décès à l'hôpital).

" A la suite de plusieurs décès par intoxication médicamenteuse, le Parquet général a d'ailleurs sollicité de la chancellerie (Direction des affaires pénitentiaires) une mesure d'inspection relative à la distribution des médicaments dans l'établissement.

" Le fonctionnement interne et administratif de la maison d'arrêt n'appelle aucune observation particulière de notre part : le Parquet Général n'ayant pas été directement saisi de réclamation particulière de détenus concernant celui-ci. "

De telles informations ne présentent-elles donc aucun intérêt ? Même si la chancellerie reçoit des informations par d'autres canaux, il est essentiel que les magistrats participent à la remontée des informations.

La commission d'enquête estime indispensable que le contrôle des magistrats s'exerce de manière effective sur les établissements pénitentiaires. Quelques exemples montrent qu'un tel contrôle est possible et que des magistrats sont décidés à l'exercer. Lors de son audition, M. Jean-Louis Nadal, inspecteur général des services judiciaires, a évoqué une expérience conduite au cours de sa carrière :

" Pendant quatre ans et demi, j'ai été procureur général près la cour d'appel de Lyon ; j'avais mis en place un observatoire régional de la détention avec le directeur de l'administration pénitentiaire. Ce lieu de rencontre regroupait le président de la chambre d'accusation, le conseiller chargé de l'application des peines, le conseiller chargé de la protection judiciaire de la jeunesse, le juge des enfants, le juge d'instruction, le procureur de la République, le juge de l'application des peines, les travailleurs sociaux, les chercheurs des établissements et des représentants des surveillants ".

En définitive, la commission d'enquête considère que le contrôle des établissements pénitentiaires par l'autorité judiciaire ne doit pas être abandonné sous prétexte qu'il a mal fonctionné jusqu'à présent. Il conviendra au contraire de rechercher les moyens de le renforcer.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)



Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Rapports](#) > [Rapports d'information](#)



E. UN CONTRÔLE EFFICACE MAIS NON PERMANENT : LE COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DÉGRADANTS

Il ressort des travaux de la commission d'enquête que le contrôle des établissements pénitentiaires aujourd'hui le plus efficace est celui exercé par le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants créé par une convention du Conseil de l'Europe de 1987. Cet organe supranational a rapidement acquis une autorité incontestable, même si ses recommandations ne sont pas toujours suivies d'effet.

1. Organisation et fonctionnement

L'article premier de la Convention européenne pour la prévention de la torture stipule : " *Il est institué un Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants... Par le moyen de visites, le Comité examine le traitement des personnes privées de liberté en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants.* "

Le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) comporte un nombre de membres égal à celui des Parties, choisis " *parmi des personnalités de haute moralité, connues pour leur compétence en matière de droits de l'homme ou ayant une expérience professionnelle dans les domaines dont traite la présente Convention* " (art. 4 de la Convention).

La mission du CPT, telle qu'elle est prévue par la Convention, paraît limitée puisqu'il lui revient d'examiner le traitement des personnes privées de liberté en vue de renforcer leur protection entre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. En pratique, le comité a pris l'habitude d'examiner l'ensemble des questions liées à la détention, notamment les conditions matérielles.

Le CPT fonctionne selon deux principes essentiels : le principe de **coopération**, qui veut que le comité soit une instance de conseil pour les Etats et le principe de **confidentialité**, qui implique que les rapports du CPT ne soient rendus publics que si l'Etat concerné y consent.

En vertu de l'article 2 de la Convention, le CPT peut visiter tout lieu où des personnes sont privées de liberté par une autorité publique. Le CPT effectue plusieurs types de visites :

- **les visites périodiques**, qui figurent sur un programme annuel, qui peut être rendu public ;
- **les visites ad hoc**, qui impliquent des déplacements d'urgence pour faire face à une situation donnée ;
- enfin, **les visites de suivi** destinées à vérifier la manière dont les recommandations du CPT ont été prises en considération par l'Etat concerné.

Dans ses rapports de visite, le CPT formule des observations et des recommandations. L'Etat concerné dispose d'un délai de six mois à partir de la communication du rapport pour produire un rapport intermédiaire en réponse et d'un an pour fournir un rapport de suivi.

En cas de négligence ou de refus de la part d'un Etat, " *d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du comité* ", celui-ci peut, à la majorité des 2/3, décider de faire une déclaration publique à titre de sanction du défaut de coopération. En pratique, cette possibilité n'est que très rarement utilisée. Elle l'a été à deux reprises à l'encontre de la Turquie.

2. Une grande efficacité, mais des relais insuffisants

Tout démontre que le contrôle exercé par le CPT est d'une grande efficacité. En ce qui concerne la France, le CPT y a effectué des visites en 1991 (Baumettes, Nice, Clairvaux), 1994 (centre pénitentiaire de Fort-de-France), 1996 (la Santé, Villeneuve-les-Maguelonne, CJD de Fleury-Mérogis et visite de suivi aux Baumettes) et 2000.

Ce contrôle est exercé avec le plus grand sérieux et donne lieu à des rapports très complets qui, peut-être, ne sont pas assez lus.

A titre d'exemple, il est possible de comparer un extrait du récent livre du docteur Vasseur avec le rapport du CPT sur la maison d'arrêt de la Santé.

Extrait de " Médecin chef à la prison de la Santé "

de Véronique Vasseur

" La journée est bien tranquille. C'est dimanche et j'en profite pour déambuler dans la Santé. Je découvre d'abord des murs écaillés, des chasses d'eau qui fuient, couvertes de mousse, des détritres par terre, des fientes de pigeon, des plumes, des milliers de pelures d'orange pendues aux barreaux pour masquer les effluves des W.-C. à l'intérieur des cellules...

" Les cellules font dix mètres carrés et demi et accueillent trois ou quatre détenus. Les murs sont de couleur papier kraft avec une petite ampoule de 60 watts, à trois mètres du sol. Ils suintent de salpêtre. La fenêtre est minuscule et aucun air ne circule. Les carreaux cassés ne sont pas changés, le W.-C. collectif n'a même pas de paravent et on s'étonne qu'ils soient tous constipés. Essayez de déféquer devant trois inconnus ! La vermine envahit les matelas.

" Un jour, alors que j'étais devenue médecin-chef, un détenu m'a apporté un petit pot de vermine pour me faire comprendre l'état d'hygiène où on les faisait vivre. J'ai donc rassemblé des petits pots normalement destinés aux analyses d'urine et je les ai donnés aux détenus pour qu'ils me mettent de la vermine dedans. Quand j'en ai eu une certaine quantité, j'ai envoyé ces petits pots au directeur. Grâce à ça, tous les matelas ont été changés ! (...)

" Excursion dans les sous-sols. Un véritable labyrinthe. Là, d'énormes rats détalent, une odeur d'égout écoeurante. Je vais voir l'endroit où aurait été tourné *Le trou* de Becker. Des dédales de couloirs et une lumière glauque, qui éclaire d'énormes toiles d'araignées de deux mètres de haut. Plus loin, entassées, des rangées de lavabos, de toilettes, d'armoires, de chasses d'eau. La chaudière, pour cet immense paquebot, est une véritable usine à elle toute seule, un Beaubourg en plus petit. "

Extrait du rapport du CPT relatif à la visite effectuée en France du 6 au 18 octobre 1996 (maison d'arrêt de la Santé)

" Le quartier haut était composé de quatre divisions (A, B, C, D) qui regroupaient la plus grande majorité de la population carcérale, y compris la quasi-intégralité des détenus étrangers. Les cellules des quatre divisions étaient généralement de dimensions similaires, quelque peu supérieures à 13 m². Elles étaient prévues pour héberger de deux à quatre occupants. De l'avis du CPT, des cellules de cette taille ne devraient pas héberger plus de trois personnes.

" A la Division A (hébergement des ressortissants étrangers d'Europe de l'Ouest et des détenus travailleurs), les conditions matérielles de détention étaient correctes. Déjà rénovée dans les années 1980, cette division connaissait lors de la visite des travaux de remise en état des cellules. Toutefois, il convient de noter que les toilettes n'étaient que partiellement cloisonnées par un muret, ce qui est loin d'être satisfaisant pour les cellules collectives.

" Quant aux Divisions B, C et D, les cellules étaient dans un état de dégradation très avancé, comme les bâtiments mêmes dont le gros oeuvre était attaqué. Leur équipement était à l'identique (lits vétustes, matelas / couvertures sales et usées). En particulier, le lavabo et les toilettes des cellules (camouflés derrière un rideau de fortune) étaient délabrés et insalubres -sans même évoquer l'odeur se dégageant des toilettes.

" En outre, les cellules étaient infestées par des poux et d'autres vermines ; la présence de rongeurs n'était pas non plus exceptionnelle. C'était là une plaie contre laquelle l'établissement avait beaucoup de mal à lutter ; le problème des rongeurs, en effet, était aigu dans l'arrondissement de Paris où se situe la maison d'arrêt. Quant aux douches desservant ces divisions, la situation n'était guère meilleure, en dépit de certains travaux ponctuels. A leur état de dégradation et d'insalubrité, s'ajoutait celui de leur saleté.

" En résumé, les conditions matérielles de détention dans les divisions B, C et D étaient misérables et comportaient des risques pour la santé des détenus.

" Dans l'ensemble de l'établissement, les dispositions prises pour permettre aux détenus d'assurer la propreté de leur cellule et leur hygiène corporelle n'étaient pas satisfaisantes. Les produits nécessaires à l'entretien des cellules n'étaient pas fournis. En outre, les produits d'hygiène corporelle de base n'étaient disponibles qu'en quantité insuffisante. Les détenus se voyaient contraints de cantiner pour ces objets, et ceux qui étaient sans ressources devaient compter sur les autres détenus. A cet égard, le directeur de l'établissement a indiqué vouloir faire figurer cette question parmi les priorités de fin d'année.

" De plus, comme à Marseille, de nombreux détenus devaient laver leur linge en cellule ou dans les douches. Quant à l'accès aux douches, celui-ci était prévu deux fois par semaine et les détenus travailleurs y avaient accès tous les soirs. Le CPT comprend que, compte tenu de la faiblesse des infrastructures sanitaires et la capacité limitée en eau de l'établissement, une augmentation de la

fréquence des douches n'est pas envisageable pour la population carcérale en général. Toutefois, il considère que, eu également égard aux conditions d'hygiène très précaires prévalant dans certaines divisions de l'établissement, des efforts particuliers devraient être faits pour que les détenus puissent se présenter dans un état préservant la dignité humaine lorsqu'ils sont convoqués devant un magistrat. "

La visite du CPT a eu lieu plus de trois ans avant la publication du livre du Dr Vasseur. Le rapport n'a pas suscité la moindre émotion collective alors qu'il présentait très clairement une réalité aujourd'hui connue de tous.

Au cours de son audition par la commission d'enquête, M. Philippe Maitre, chef de l'inspection des services pénitentiaires a souligné tout l'intérêt du contrôle exercé par le CPT : " *Un exemple précis : à Fleury-Mérogis, le comité de prévention contre la torture et les traitements inhumains a détecté en quelques heures l'affaire grave, très grave des " travestis de Fleury-Mérogis ", avec relations sexuelles entre quelques surveillants, rares, et un certain nombre de détenus travestis. Ce comité a découvert ce dysfonctionnement en quelques heures. Si l'inspection des services pénitentiaires était passée dans cet établissement, je suis persuadé que nous n'aurions pas eu le même résultat aussi vite. Que nous le voulions ou non, nous sommes perçus comme un service de l'administration "*

Le contrôle du CPT est donc très efficace en ce qui concerne sa capacité à détecter les dysfonctionnements, à percevoir très rapidement les difficultés principales d'un établissement.

En revanche, le suivi des recommandations formulées est beaucoup plus difficile. M. Ivan Zakine, ancien président du CPT, s'est ainsi exprimé devant votre commission d'enquête : " *Cela étant dit, à quoi servent des organes de contrôle externe si le Gouvernement visité ne tire pas les enseignements à partir de leurs conclusions ? Celles-ci sont-elles uniquement vouées à rester dans un tiroir, les responsables étant soulagés de ne pas s'en sortir trop mal, sans sanctions majeures appelées " déclarations publiques " ? "*

Deux exemples permettent d'illustrer ce propos. En 1996, le CPT a effectué une visite de suivi à la maison d'arrêt des Baumettes. A propos du bâtiment D, construit en 1989, le CPT a noté que " *des dégradations commençaient à être visibles (par exemple, infiltration d'eau) "*. Dans ses réponses, le Gouvernement français a noté que " *les malfaçons relevées dans la construction du bâtiment D font l'objet d'un contentieux avec le constructeur "*.

Au cours d'une visite accomplie trois ans plus tard, en novembre 1999, une délégation de la commission des Lois du Sénat a constaté qu'aucune réparation n'était intervenue et que le quartier disciplinaire avait été inondé quelques jours plus tôt à cause des malfaçons. En avril 2000, lors de la visite de votre commission d'enquête, la situation n'avait toujours pas évolué, compte tenu du contentieux avec le constructeur.

Par ailleurs, lors de sa visite à la maison d'arrêt de Nice, en 1991, le CPT avait notamment formulé l'observation suivante : " *(...) les cours de promenade (dénommées les " cages à lions ") mesurent environ 10 m x 10 m et sont dépourvues de visibilité horizontale. Celles-ci sont utilisées parfois par une cinquantaine de détenus simultanément. L'accès au terrain de sport n'est admis, dans le meilleur des cas, qu'une à deux fois par semaine "*.

Neuf ans plus tard, la situation n'a évolué qu'à la marge comme l'a constaté votre commission d'enquête : " *les cours de promenade exigües accueillent chacune une vingtaine de détenus. Ce manque d'espace est encore aggravé par la nécessité de séparer les " pointeurs " des autres détenus lors des promenades (...). Les parloirs sont exigus, le terrain de sport bétonné est surutilisé (lorsque la délégation a visité la maison d'arrêt, les détenus jouaient simultanément au tennis, au football et au basket). "*

Ce constat démontre que le contrôle du CPT, dont l'utilité est absolument incontestable, ne saurait suffire pour améliorer les conditions de détention. Comme l'a indiqué M. Ivan Zakine devant la commission, " *à nos yeux, le Comité européen est là pour tirer les sonnettes d'alarme. Aux gouvernements à prendre le relais pour mettre en oeuvre, aux organes nationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux, à rester vigilants "*.

Le président du CPT en a conclu qu'un organe national de contrôle devrait être créé : " *Le relais doit être pris. Le Comité européen qui dispose de pouvoirs très importants et redoutables à l'égard du pays, ne doit pas apparaître comme une sorte d'alibi ou de bonne conscience (...). Il faut que la pression soit constante, que l'influence ou le lobbying se fassent en permanence (...). Que nous n'ayons pas en France l'idée, le courage ou la volonté politique d'instituer un comité national de contrôle des établissements pénitentiaires me paraît regrettable ! "*



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)



Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Rapports](#) > [Rapports d'information](#)



F. L'IMPORTANCE ET LES LIMITES DES REGARDS EXTÉRIEURS

En prison, indépendamment des formes institutionnalisées de contrôles, tous les regards extérieurs ont une grande importance. **La prison ne peut changer que si elle est placée sous le regard des citoyens.** Cette nécessité a été admirablement rappelée par maître Henri Leclerc, président de la Ligue des droits de l'homme : *" La société ne doit pas refuser de voir ces lieux ; elle doit les voir, non pas par les commissions qui vont périodiquement les visiter et n'y voient rien, mais en y laissant entrer les journalistes en permanence. Il n'y a pas de raison de bloquer la prison : les citoyens doivent pouvoir voir ce qui s'y passe, il faut que la prison soit ouverte sur la société (...). La société doit prendre en charge la prison "*.

Assurément, les établissements pénitentiaires sont aujourd'hui beaucoup plus ouverts que par le passé. Comme l'indiquait le Garde des sceaux devant la commission d'enquête, *" quotidiennement, plus de 30.000 personnes entrent dans les prisons ; ce sont des intervenants de toutes sortes : visiteurs, enseignants, concessionnaires de travail et fournisseurs "*.

M. Jean-Jacques Dupeyroux, visiteur de prison, voit dans cette ouverture des établissements pénitentiaires la meilleure solution en matière de contrôle : *" Avec la transparence, nous n'aurions pas eu besoin de nous creuser la tête, en commission Canivet, pour trouver des formes de contrôle de l'extérieur. Cela irait de soi "*.

La commission d'enquête a pu rencontrer un grand nombre de ceux qui pénètrent désormais régulièrement en prison, qu'il s'agisse de responsables d'associations, d'aumôniers, de personnels médicaux... Il est tout à fait clair que cette ouverture progressive des établissements pénitentiaires modifie le climat au sein de ceux-ci et contribue à améliorer les conditions de détention. C'est pourquoi tous les regards extérieurs doivent être encouragés.

En revanche, il n'est pas certain que cette transparence puisse faire office de contrôle extérieur des établissements. Ainsi, Mme Catherine Erhel, présidente de l'Observatoire international des prisons, a évoqué en ces termes les intervenants extérieurs en prison : *" soit ils ne voient rien, soit ils se sentent astreints à un devoir de réserve, même s'ils ne l'ont pas. De toute manière, ils ont quelque raison : les gens qui ont parlé en prison sont sanctionnés et soumis à de très rudes pressions. Nous avons encore le cas d'un médecin de Villefranche qui subit des mesures de représailles pour avoir parlé, notamment à l'occasion d'un suicide : il avait signé un avis défavorable au maintien de ce détenu au quartier disciplinaire. Il est difficile pour les intervenants de parler "*.

De fait, la plupart des intervenants dans les prisons bénéficient d'un agrément qui peut aisément être retiré sans formalité particulière. De sorte que certains peuvent être déchirés entre leur volonté de dénoncer des dysfonctionnements et leur crainte de devoir renoncer à toute action en établissement pénitentiaire.

En outre, certains dysfonctionnements peuvent perdurer pendant des années, sans que quiconque parle, soit par ignorance, soit par crainte. La commission d'enquête a pu consulter le rapport de l'inspection des services pénitentiaires relatif aux événements survenus à la maison d'arrêt de Beauvais. Il est tout à fait symptomatique que des comportements gravissimes aient pu se poursuivre pendant des années sans remarques particulières des personnes extérieures à l'établissement le fréquentant régulièrement.

Dans ce contexte, l'Observatoire international des prisons joue un rôle tout à fait original, en recueillant, grâce à des antennes installées auprès de nombreux établissements, des informations susceptibles d'être diffusées dans ses publications, en particulier sa revue " Dedans-dehors ". L'Observatoire international des prisons joue un rôle d'alerte tout à fait utile et bénéficie désormais d'une crédibilité qui ne peut que renforcer l'intérêt porté à ses réflexions.

Malgré les difficultés, l'ouverture croissante des prisons est l'une des clés de leur évolution. A cet égard, la France connaît un certain retard par rapport à d'autres pays, comme l'a noté Mme Claude Faugeron devant votre commission d'enquête : *" Les comités de visiteurs ont eu un rôle beaucoup plus important dans la tradition anglo-saxonne où les associations et les bénévoles sont beaucoup plus impliqués qu'en France. Dans les pays de tradition anglo-saxon et dans l'Europe du Nord existe une tradition de prise en charge des problèmes par le bénévolat. Ce que nous n'avons pas en France, pour les problèmes pénitentiaires en tout cas "*.

Peut-être, l'éclairage brutal porté sur les établissements pénitentiaires au cours des derniers mois permettra-t-il de susciter un intérêt plus important des citoyens, afin, conformément au vœu de maître Henri Leclerc, que la société prenne en charge les



Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Rapports](#) > [Rapports d'information](#)



G. LES INITIATIVES RÉCENTES

La question du contrôle des établissements pénitentiaires fait l'objet de nombreuses réflexions depuis plusieurs mois, qui ont conduit à quelques initiatives.

1. La commission nationale de déontologie de la sécurité

La loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 prévoit la création d'une commission nationale de déontologie de la sécurité. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi, cette commission " *est chargée, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue, notamment en matière de direction et de contrôle de la police judiciaire, à l'autorité judiciaire, de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République* ".

Le projet de loi initial contenait une énumération des personnes soumises à l'autorité de la commission nationale. Le Gouvernement avait prévu de soumettre à l'autorité de la commission les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la douane et des polices municipales, ainsi que les gardes champêtres, les gardes-chasse et les gardes-pêche. **Le Sénat, à l'initiative de son rapporteur, notre excellent collègue M. Henri de Richemont, a décidé d'inclure dans la compétence de la nouvelle autorité administrative indépendante les personnels de l'administration pénitentiaire, qui exercent assurément une mission de sécurité.**

En définitive, les deux assemblées ont choisi de supprimer toute énumération des personnels concernés, mais la référence **aux personnes exerçant des activités de sécurité** implique de manière certaine que les personnels pénitentiaires sont soumis à l'autorité de la commission. La commission nationale de déontologie de la sécurité pourra être saisie à l'initiative de toute personne victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de la déontologie. La réclamation doit être adressée à un député ou à un sénateur, qui la transmet à la commission si elle lui paraît entrer dans la compétence de la commission.

La commission recueille toute information utile sur les faits portés à sa connaissance. Elle peut charger certains de ses membres de procéder à des vérifications sur place. Elle doit porter à la connaissance des personnes investies du pouvoir disciplinaire les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires.

Enfin, la commission peut proposer au Gouvernement toute modification législative ou réglementaire dans les domaines relevant de sa compétence. **Ce contrôle ne constituera en aucun cas un contrôle global des établissements pénitentiaires, mais pourra sans doute permettre de détecter d'éventuels manquements à la déontologie, ce qui ne peut que contribuer à l'amélioration des conditions de détention.**

2. Le droit de visite des parlementaires

Les organes du Parlement, notamment les commissions d'enquête, sont naturellement compétents pour visiter les établissements pénitentiaires dans le cadre de l'exercice des missions de contrôle du Parlement.

La loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes prévoit dans son article 129 que " *les députés et sénateurs sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires.* "

Ainsi, désormais, sur l'ensemble du territoire, chaque député et chaque sénateur pourront visiter les établissements pénitentiaires. Une telle mesure est naturellement bienvenue, dans la mesure où elle peut contribuer à renforcer cette transparence si nécessaire.

Toutefois, les commissions parlementaires ont un rôle particulier à jouer pour poursuivre l'action de votre commission d'enquête qui n'a, par définition, qu'une durée de vie limitée.

3. Le rapport Canivet

En juillet 1999, Mme Elisabeth Guigou, Garde des sceaux, a chargé un groupe de travail présidé par M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, de dresser des pistes d'amélioration pour le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires.

En mars 2000, ce groupe a remis un rapport extrêmement détaillé, formulant de très nombreuses propositions, tendant en particulier à codifier le droit de la prison.

Ainsi, le rapport insiste tout d'abord sur la nécessité d'élaborer une " loi pénitentiaire " régissant les prisons. La commission Canivet a estimé que cette loi devrait définir les missions de l'administration pénitentiaire et contenir des dispositions relatives au statut du détenu et aux conditions générales de détention.

En outre, la commission présidée par M. Canivet a observé que le droit actuel ne satisfaisait pas aux exigences d'accessibilité, de lisibilité et de visibilité posées par la Constitution et certains engagements internationaux. Elle a donc proposé une remise à plat des dispositions réglementaires en vigueur, ainsi qu'une uniformisation des règlements intérieurs, au moins par catégorie d'établissements pour unifier leur contenu et mettre fin aux inégalités actuelles.

En ce qui concerne le contrôle proprement dit, le groupe de travail a proposé la création de nouvelles structures :

- un " **contrôle général des prisons** " **indépendant**, confié à un contrôleur général assisté d'un corps de " contrôleurs des prisons " ; ce contrôle général aurait pour compétence le contrôle des conditions générales de détention, de l'état des prisons, de l'application du statut des détenus, des rapports entre administration et détenus, des pratiques professionnelles et de la déontologie des personnels pénitentiaires, de leur formation, de l'organisation et des conditions de leur travail, de l'exécution des politiques pénitentiaires ;
- un corps de " **médiateurs des prisons** " organisé, à l'échelon des régions pénitentiaires, dans des services régionaux de médiation pénitentiaire et réunis, à l'échelon national, dans une " Conférence des médiateurs " élisant un président ; les médiateurs auraient pour compétence le traitement des requêtes déposées par les détenus, relatives à des différends les opposant à l'administration ;
- des " **délégués du médiateur des prisons** ", citoyens bénévoles réunis dans un comité élisant son président ; ces délégués auraient pour compétence l'observation des conditions de détention et l'" intermédiation " dans les relations des détenus avec l'administration pénitentiaire.

Le rapport de groupe de travail a été soumis par le Garde des sceaux au Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire lors de sa réunion du 20 mars 2000.

*

Les travaux de la commission présidée par M. Guy Canivet ont été examinés avec beaucoup d'attention par la commission d'enquête, celle-ci ayant en outre entendu M. Canivet. La commission d'enquête partage la plupart des conclusions de la commission Canivet, en particulier en ce qui concerne la nécessité de renforcer les contrôles exercés sur les établissements pénitentiaires.

Toutefois, le dispositif proposé peut paraître excessivement complexe puisqu'il implique la création de plusieurs structures nouvelles. Si la création d'un organe de contrôle paraît aujourd'hui indispensable, il est possible de se demander si les tâches de médiation ne pourraient pas être confiées aux délégués du médiateur de la République qui existent d'ores et déjà.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)

prisons.



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#)
[Recherche](#) | [Liste de diffusion](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Liens](#) | [Ameli](#)