

**Le personnel
des lieux de privation de liberté**

Le personnel des lieux de privation de liberté

2017

**Le Contrôleur général
des lieux de privation de liberté**

© ÉDITIONS DALLOZ – 2017
ISBN 978-2-247-17252-8

A propos de l'auteur

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est une autorité administrative indépendante créée par la loi du 30 octobre 2007 à la suite de l'adoption par la France du protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le CGLPL a concrètement débuté son activité le 13 juin 2008. Adeline Hazan a été nommée le 17 juillet 2014 pour un mandat de six ans non renouvelable.

Le Contrôleur général a pour mission de veiller à la protection de l'ensemble des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, qu'elles soient en prison, en garde à vue, dans un établissement de santé mentale, en centre de rétention pour étrangers, dans les geôles d'un tribunal, en centre éducatif fermé pour mineurs ou dans tout autre lieu dans lequel des personnes sont enfermées par la décision d'un juge ou d'une autorité administrative.

Le CGLPL s'assure ainsi que les droits à la vie, à l'intégrité physique et psychique ou à ne pas être soumis à un traitement inhumain ou dégradant sont respectés. Il lui revient également de veiller à un juste équilibre entre le respect des droits fondamentaux des personnes et les considérations d'ordre public et de sécurité, notamment en matière de droit à la vie privée et familiale, au travail et à la formation, d'accès aux soins, ainsi qu'à la liberté d'expression, de conscience et de pensée. De même sont examinées les conditions de travail des personnels et des intervenants car ces dernières peuvent avoir des conséquences directes sur le traitement des personnes privées de liberté.

Le CGLPL peut visiter, à tout moment, tout lieu du territoire français où des personnes sont enfermées pour vérifier les conditions de vie des personnes privées de liberté et enquêter sur l'état, l'organisation et le fonctionnement de l'établissement. Les contrôleurs ont libre accès à l'ensemble des locaux et peuvent s'entretenir de manière confidentielle avec les personnes privées de liberté ainsi qu'avec le personnel et tout intervenant.

Dans le cadre de sa mission, le CGLPL formule des recommandations aux autorités publiques. Outre les rapports publiés à l'issue de chaque visite d'établissement, le Contrôleur général peut décider de publier au Journal Officiel des recommandations spécifiques à un ou plusieurs établissements ainsi que des avis généraux sur une problématique transversale. L'ensemble de ces documents est disponible sur le site internet de l'institution (www.cgpl.fr).

Enfin, le CGLPL peut être saisi par toute personne physique (et les personnes morales qui ont pour objet les droits de l'homme) ; les contrôleurs du pôle saisines traitent les courriers directement envoyés par les personnes privées de liberté ou leurs proches en vérifiant les situations relatées et en menant des investigations, sur place si nécessaire, pour tenter d'apporter une réponse aux problèmes soulevés mais aussi pour identifier d'éventuels dysfonctionnements et, le cas échéant, proposer des recommandations pour prévenir toute nouvelle violation d'un droit fondamental.

Contrôleur général des lieux de privation de liberté
16/18 quai de la Loire
CS 70048
75921 Paris Cedex 19

Introduction

Aux termes de la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), cette autorité est chargée de s'assurer du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Elle intervient sous la forme de visites périodiques des établissements, par la réponse à des saisines individuelles de personnes privées de liberté ou de leurs familles et, le cas échéant, d'enquêtes sur place sur des thèmes précis.

Le CGLPL est compétent pour traiter de la question du personnel dès lors que celle-ci a une incidence sur le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Il a indiqué avec constance, depuis le début de sa mission, que le respect des droits fondamentaux en prison, en garde à vue, en rétention ou encore dans le cadre d'une hospitalisation sans consentement était « tributaire des conditions de travail des personnels ». Cela figure de manière explicite dans l'avis du 17 juin 2011 relatif à la supervision des personnels de surveillance et de sécurité. Ce même texte précisait : « la détermination des effectifs, la durée des services, la qualité de la formation initiale et continue, la pénibilité des tâches, l'isolement de certains agents, les distances à franchir pour se rendre au travail ou en revenir, les rapports entretenus au sein du milieu professionnel, le développement des techniques, alternatives ou non à la présence humaine pèsent d'un poids élevé dans l'appréhension des missions à accomplir ». Cette appréciation rejoint celle d'organisations non gouvernementales qui considèrent que « la façon dont les agents pénitentiaires se sentent traités par l'organisation et leur hiérarchie influe sur leurs motivations et la manière dont ils traitent les prisonniers »¹.

Le rôle du personnel dans la prise en charge des personnes privées de liberté est donc indissociable des droits fondamentaux de ces personnes. Il est traité à la fois dans les *Règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela)* et dans les *Règles pénitentiaires européennes*. Pour sa part, le CGLPL traite de cette question de manière systématique dans les rapports relatifs aux visites des établissements et a formulé à de nombreuses reprises des recommandations de portée générale touchant au personnel, par exemple sur la présence de l'encadrement en détention dans une recommandation de 2008 relative à la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône (Rhône), sur la supervision dans un avis de 2011, sur le rôle des cadres intermédiaires ou sur la discipline dans son rapport annuel pour 2012 ainsi que sur le sous-effectif des établissements pénitentiaires dans son rapport annuel pour 2015.

Pour que les droits fondamentaux des personnes privées de liberté soient effectifs, il est indispensable que des agents soient présents pour les mettre en œuvre, c'est-à-dire pour assurer la sécurité, donner l'information, accomplir les actes quotidiens de la prise en charge, effectuer un accompagnement psychologique et social en vue d'un retour à la liberté et, plus globalement, veiller au respect de l'application des textes en vigueur.

L'idée selon laquelle il existerait une forme de concurrence entre les droits des personnes privées de liberté et ceux des personnes qui les prennent en charge est profondément erronée : au contraire, le CGLPL a observé de manière constante qu'il existe entre eux une réelle communauté d'intérêts, parfois malgré un antagonisme apparent. En effet, les conditions de prise en charge des personnes privées de liberté sont les mêmes que les conditions de travail des professionnels et la satisfaction de leurs droits est un facteur essentiel de la sérénité de la prise en charge et donc, finalement, de la sécurité des établissements. On ne peut à cet égard que se réjouir d'initiatives qui tendent à améliorer la relation entre la personne privée de liberté et celui qui le prend en charge, telles que l'implication personnelle de la directrice de l'école nationale de l'administration pénitentiaire dans l'enseignement à tous les surveillants de l'intérêt d'une « relation positive » entre surveillants et personnes détenues. Ces mesures sont dans la logique de ce que recommandait dès 2001 le Comité européen pour la prévention de la torture :

La pierre angulaire d'un système pénitentiaire à visage humain sera toujours un personnel soigneusement recruté et formé, qui sait adopter l'attitude appropriée dans ses relations avec les détenus et qui conçoit son travail plus comme une vocation qu'un simple emploi. Savoir créer des relations positives avec les détenus doit être reconnu comme étant l'un des éléments clefs de cette vocation. [...] Le vrai professionnalisme du personnel pénitentiaire exige qu'il soit capable de gérer les détenus de manière décente et humaine tout en étant attentif aux questions d'ordre et de sécurité. À cet égard, l'administration pénitentiaire doit encourager le personnel à faire

¹ *Conditions de travail du personnel*, fiche d'information, Association pour la prévention de la torture et Penal Reform International, 2013.

*montre d'une certaine confiance et à partir de l'idée que les détenus sont prêts à se comporter convenablement. Le développement de relations constructives et positives entre le personnel et les détenus non seulement réduira le risque de mauvais traitements, mais renforcera aussi le contrôle et la sécurité. En retour, cela rendra le travail du personnel pénitentiaire plus gratifiant.*²

Tous les lieux d'enfermement reposent sur une organisation commune qui allie architecture, organisation du temps, et un ensemble de règles dont le champ d'application va de la simple nécessité d'organiser la vie collective (hygiène, partage de l'espace) à la volonté d'appliquer un régime disciplinaire. Dans cet espace, les professionnels subissent parfois les mêmes contraintes que les personnes prises en charge, mais, dans d'autres circonstances, bénéficient d'une liberté d'interprétation de la règle qui confère à chacun, en fonction de sa personnalité, de sa disponibilité ou de son état de fatigue un rôle déterminant dans l'effectivité de tel ou tel droit fondamental.

Dès lors, se posent deux grandes catégories de questions :

- celle de savoir si le personnel, par son volume, ses compétences et son organisation est à même de prendre toutes les mesures qu'exige le respect des droits fondamentaux (garantir la sécurité, assurer la prise en charge et la préparation de la sortie, apporter les services nécessaires, effectuer des mouvements, etc.) ;
- celle de savoir si les agents sont eux-mêmes respectueux de certains droits fondamentaux dans leur comportement (usage strictement nécessaire de la force, absence de violence, probité, comportement respectueux, respect des obligations, etc.).

Ces questions se déclinent en une série de thèmes à partir desquels l'enquête qui a conduit au présent rapport a été effectuée ; chacun d'entre eux est choisi et analysé en raison de son lien avec les droits fondamentaux des personnes privées de liberté :

- la question des effectifs et de la réalité de leur présence auprès des personnes privées de liberté, qui est la première des conditions d'une prise en charge de qualité ;
- la stabilité du personnel, qui détermine de manière directe une bonne connaissance des personnes privées de liberté ;
- les conditions et la durée de travail, qui permettent de prévenir la fatigue excessive et sont nécessaires pour que les fonctionnaires accordent aux personnes privées de liberté l'attention qui leur est due ;
- la formation, qui ne peut se limiter à l'apprentissage des gestes techniques des métiers mais doit également intégrer celui des droits des personnes privées de liberté et de l'ensemble des aspects, toujours pluridisciplinaires, de leur prise en charge ;
- la présence de l'encadrement, qui est nécessaire pour que le personnel placé directement en contact avec les personnes privées de liberté puisse recevoir des instructions immédiates et concrètes et disposer d'un soutien ou d'un recours dans l'exercice de tâches complexes ;
- la définition de normes déontologiques sans lesquelles un risque d'arbitraire affecte la prise en charge des personnes privées de liberté ;
- l'existence d'une supervision et d'instruments de dialogue sur les pratiques professionnelles, déjà préconisés par le CGLPL, pour aider les agents à faire face aux lourdes difficultés qui résultent du contact quotidien avec des personnes privées de liberté ;
- la discipline, analysée au regard du critère de la sanction de la méconnaissance des droits fondamentaux des personnes privées de liberté par ceux qui les prennent en charge ;
- la protection contre les risques physiques, sans laquelle le personnel peut renoncer à des actes de surveillance et, en conséquence, laisser la violence se développer au préjudice des personnes privées de liberté ;
- la protection contre les risques juridiques, notamment disciplinaires, qui peut également être à l'origine de mesures de précaution et de contrainte excessives ;
- enfin, la protection contre les risques psychosociaux qui, si elle n'est pas organisée, peut conduire les agents à des comportements inappropriés.

De manière classique, pour la rédaction du présent rapport, le CGLPL s'est en premier lieu appuyé sur les constats qu'il effectue, depuis près de neuf ans, au cours de ses visites et à l'occasion de ses échanges de courriers avec les personnes privées de liberté et avec les établissements qui les prennent en charge. Les travaux préparatoires au présent rapport ont également été conduits sur la base de questionnaires et d'entretiens avec des responsables administratifs, professionnels ou syndicaux.

À l'exception de celles qui opposent un refus de principe aux activités du CGLPL, les associations professionnelles et les organisations syndicales ont réservé un accueil favorable aux questions qui leur étaient adressées. Lors des entretiens, deux réserves ont été émises, l'une sur le risque que le CGLPL n'outrepasse ses compétences en allant sur le terrain de la déontologie ou sur celui de la gestion des ressources humaines, l'autre sur le risque que l'on considère *a priori* que les lieux de privation de liberté, en l'espèce les établissements de santé mentale, sont des lieux de maltraitance. La crainte d'une accumulation des contrôles a également été évoquée.

² Développements dans les normes du Comité européen pour la prévention de la torture en matière d'emprisonnement, Extrait du 11e rapport général du CPT, 2001.

En revanche, les aspects positifs de cette enquête ont été soulignés par plusieurs organisations qui y voient une démarche originale intéressante en ce qu'elle permet une approche transversale de la privation de liberté. Ces organisations ont trouvé dans le questionnaire qui leur était adressé l'occasion d'une analyse inhabituelle et éclairante des pratiques professionnelles. Elles ont aussi souligné l'intérêt d'aborder cette question en dehors du contexte hiérarchique qui constitue le cadre quasi exclusif de leurs échanges en matière professionnelle.

Pour ce rapport, le CGLPL n'a pas choisi de procéder à une analyse fondée sur des considérations administratives ou juridiques, mais simplement de traiter des conditions qui permettent à des professionnels d'assumer la prise en charge de personnes privées de liberté dans le respect des droits fondamentaux de ces dernières. En d'autres termes, on ne trouvera pas ici de distinction fondée sur la nature de la privation de liberté (détention, soins sous contrainte, rétention ou garde à vue), sur le métier exercé (surveillant, médecin, éducateur, enquêteur, enseignant, etc.), ou sur le statut juridique du professionnel (fonctionnaire, vacataire, agent non titulaire, salarié de droit privé) ou de l'établissement concerné (service administratif de l'Etat, établissement public, établissement associatif ou société à but lucratif). À cet égard, l'autonomie dont bénéficient les centres éducatifs fermés du secteur associatif habilité, ou, plus encore, les cliniques privées habilitées à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement, ne saurait légitimer de différence dans le respect des droits fondamentaux des personnes prises en charge. Les visites du CGLPL montrent du reste que ces établissements présentent des forces et des faiblesses qui ne sont pas liées à leur statut.

L'intérêt principal d'une telle approche réside dans la capacité du CGLPL à identifier les bonnes pratiques mises en place par certains professionnels pour les proposer en exemple à d'autres. En effet, chacun des secteurs professionnels appelés à prendre en charge des personnes privées de liberté le fait à partir d'une culture professionnelle spécifique, tant en ce qui concerne le fond même de la prise en charge (soigner, enseigner, surveiller, éduquer, enquêter) qu'en ce qui concerne les méthodes de travail (poids de la hiérarchie, culture de la concertation, autonomie individuelle, usage de la persuasion ou de la contrainte, tolérance aux incidents, etc.). Dès lors, le CGLPL a pu observer dans certains services des pratiques professionnelles qui permettent mieux que d'autres de résoudre des difficultés ou de parvenir au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Le présent rapport a l'ambition de les faire connaître.

L'expérience du CGLPL montre aussi que malgré leur diversité et la pluralité des situations qu'ils prennent en charge les établissements visités rencontrent des problématiques qui, à défaut d'être semblables sont largement comparables : celle de l'équilibre entre les impératifs de sécurité et ceux du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, celle des effectifs, celle de la conciliation entre les nécessité de la permanence du service et le besoin de formation, celle des relations de pouvoir et de dépendance qui s'instaurent inévitablement entre les personnes privées de liberté et celles qui les prennent en charge et aussi celle de la violence, facteur commun à tous les lieux de privation de liberté. Dès lors, il a paru utile d'analyser de manière transversale ces problématiques communes afin de définir des principes que les responsables publics ou les organisations professionnelles pourront adapter à la situation particulière qui est la leur.

En conséquence, comme dans tous les travaux du CGLPL, les analyses et recommandations formulées s'appuieront sur des exemples concrets et s'attacheront à montrer les caractéristiques particulières de la fonction qui consiste à prendre en charge les personnes privées de liberté, à analyser les risques particuliers qu'entraîne son exercice et à montrer les exigences de cette fonction en termes d'effectifs, de compétences, d'aptitude collective au respect des droits, de maîtrise des pratiques individuelles et de protection des agents.

Chapitre 1

Une fonction à risques

La fonction consistant à prendre en charge des personnes privées de liberté au nom d'une République dont la devise commence par le mot « Liberté » n'est pas anodine ; l'obligation de les surveiller tout en mettant en œuvre les mesures nécessaires au respect de leurs droits peut apparaître comme contradictoire. Ces deux paradoxes soulignent toute la difficulté d'une fonction multiforme, exercée au titre de différents métiers, dans des contextes variés, mais qui comportent des risques communs.

Section 1

Métiers et institutions

I – Les fonctions

A – Surveiller

Dès lors qu'il existe une privation de liberté, c'est-à-dire une contrainte, la fonction de surveillance est la première de celles qui viennent à l'esprit pour caractériser la prise en charge. Cette fonction qui consiste à prévenir l'évasion ou la fugue ainsi que les comportements dangereux ou prohibés est commune à tous les lieux de privation de liberté. Dans les établissements pénitentiaires, elle constitue le cœur du métier des surveillants, dans les autres catégories de lieux de privation de liberté, elle est l'accessoire nécessaire de fonctions éducatives, médicales, administratives ou judiciaires. Toujours nécessaire, cette fonction n'est jamais séparable des autres.

B – Soigner

Le soin est souvent au cœur de la prise en charge des personnes privées de liberté dans la mesure où l'on constate que celles-ci souffrent fréquemment d'un état de santé plus dégradé que celui de la population libre. La fréquence des addictions ou l'éloignement durable de la prise en charge sanitaire sont à l'origine de cette situation. Dès lors, la fonction soignante prend une place essentielle dans la prise en charge des personnes privées de liberté comme dans la préparation de leur retour à une vie libre. Pourtant, si les lieux de privation de liberté peuvent être une opportunité en matière d'accès aux soins, l'exercice de la fonction soignante en milieu clos place les professionnels de santé dans une situation particulière de complexité, tant en ce qui concerne la gestion des actes nécessaires à leur pratique qu'en ce qui concerne leurs relations avec les autres professionnels.

C – Éduquer

À l'exception des locaux de garde à vue et des établissements de rétention administrative, il existe toujours une dimension éducative dans la prise en charge de personnes privées de liberté. Dans les établissements de santé mentale, elle est intégrée aux activités, mais dans les établissements pénitentiaires et surtout dans les centres éducatifs fermés, elle est au cœur de la prise en charge et confiée à des éducateurs ou à des enseignants de métier. Pourtant, certains de ces professionnels considèrent que la privation de liberté est incompatible avec la fonction éducative ou, à tout le moins, qu'elle en accroît la complexité. Dès lors, pour les éducateurs, l'exercice dans un lieu de privation de liberté présente une difficulté particulière, comparable à celle que l'on vient de citer pour les soignants.

D – Réinsérer

La perspective de la sortie est indissociable de la prise en charge. Outre l'aspect éducatif que l'on vient d'évoquer, elle comporte plusieurs dimensions, d'ordre principalement psychologique, relationnel et social. Dans les établissements pénitentiaires, un service identifié, le service pénitentiaire d'insertion et de probation, est chargé de coordonner les actions de préparation à la sortie. Dans les autres lieux, c'est l'affaire de toute la structure, c'est-à-dire une part de la tâche de chacun des professionnels qui concourent à la prise en charge.

II – Les institutions

A – Les établissements pénitentiaires

Les établissements pénitentiaires sont les lieux de privation de liberté les plus exclusivement organisés autour de cette fonction. Les articles 1 et 2 de la loi pénitentiaire³ définissent leur rôle et leurs objectifs : « Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions. » ... « Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines des personnes condamnées. »

B – Les établissements de santé mentale

Les établissements de santé mentale entrant dans la catégorie des lieux de privation de liberté sont ceux qui, en application de l'art. L3222-1 du code de la santé publique ont été désignés par les directeurs des agences régionales de santé pour assurer les soins psychiatriques sans consentement. Ils concernent les personnes hospitalisées sous les régimes juridiques de l'admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent, de l'admission en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'Etat et de l'admission en soins psychiatriques des personnes détenues atteintes de troubles mentaux⁴.

C – Les lieux de rétention administrative et les zones d'attente

La rétention administrative consiste à maintenir dans un lieu fermé un étranger en situation irrégulière qui ne peut pas quitter immédiatement la France. Elle est décidée sur le fondement de l'art. L551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pour les étrangers qui, ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement, ne présentent pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque que l'étranger se soustraira à cette obligation. Cette mesure est exécutée dans des lieux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire : les centres ou locaux de rétention administrative (CRA et LRA), placés sous l'autorité des préfets et confiés à la gestion de la police nationale. Les locaux de rétention administrative sont créés à titre permanent ou pour une durée déterminée, ils sont généralement placés dans une unité de police.

Le placement en zone d'attente autorisé par l'art. L 221-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France concerne les étrangers qui arrivent en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire français. Les zones d'attente peuvent être situées dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international figurant sur une liste définie par voie réglementaire, dans un port, à proximité du lieu de débarquement, ou dans un aéroport.

D – Les centres éducatifs fermés

Les centres éducatifs fermés, créés par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice sont des structures alternatives à l'incarcération dans lesquelles des mineurs multirécidivistes ou multi-réitérants peuvent être placés par un magistrat à la suite d'actes délictueux ou criminels. Ces établissements assurent une prise en charge pluridisciplinaire à laquelle participent une équipe de professionnels : personnel d'encadrement, soignants, enseignants, éducateurs psychologues, agents administratifs et techniques. Ces structures de faible capacité (huit à douze enfants) font l'objet de critiques de principe de la part des professionnels qui, notamment, considèrent que l'enfermement est incompatible avec l'action éducative.

E – Les locaux de garde à vue

Dans ces locaux dispersés et très nombreux, des personnes sont prises en charge pour de très brèves durées (24 heures susceptibles d'être prolongées par décision judiciaire à 48 heures et, dans des cas très exceptionnels tels que le terrorisme, jusqu'à 144 heures). Ces locaux sont gérés par la police, la gendarmerie ou la douane. Ils sont installés au sein de services plus larges et surveillés par les enquêteurs eux-mêmes ou par des fonctionnaires chargés de la sécurité publique. Dans les très grosses unités, il existe des équipes dédiées à cette fonction.

³ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, pénitentiaire.

⁴ Code de la santé publique, art. L 3212-1 à L 3214-5.

Section 2

Des fonctions rarement choisies

La prise en charge des personnes privées de liberté, notamment quand il s'agit de procéder soi-même à des actes privatifs de liberté, par exemple enfermer quelqu'un dans une cellule, n'est pas gratifiante, car elle comporte une dimension de violence pour ceux qui doivent l'accomplir. Priver autrui de liberté résulte soit d'un choix contraint, soit d'une nécessité, souvent subie, accessoire obligé d'une autre forme de prise en charge.

I – Dans l'administration pénitentiaire, des métiers peu attractifs

Les problèmes d'attractivité du métier pénitentiaire semblent résulter de divers facteurs qui peuvent se cumuler. En premier lieu, l'image sociale de la profession pénitentiaire est peu favorable : plusieurs interlocuteurs du CGLPL ont mentionné une réelle difficulté à faire état de sa profession dans un cercle social qui la connaît mal, voire avec ses proches. Si l'image de la profession s'est peu à peu améliorée, il semble que le personnel pénitentiaire lui-même n'en ait pris conscience qu'avec retard. Certains considèrent que cela les expose à un risque d'auto dévalorisation. Cette situation n'est pas particulière à la France ; ainsi, l'Association pour la prévention de la torture et l'organisation non gouvernementale Penal Reform International indiquent que « la culture carcérale se caractérise, quel que soit le lieu de détention, par le fait que le personnel pénitentiaire se perçoit comme un groupe professionnel dévalué et peu apprécié »⁵.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, observait dès 2011⁶, trois phénomènes de fuite devant les fonctions de surveillance auprès de la population pénale qui sont le « cœur du métier » :

En premier lieu, il existe de fait des « petits arrangements » avec les devoirs de la charge. En particulier, alors qu'il revient aux surveillants d'assurer une permanence maximale dans les corridors des ailes de bâtiment où ils sont affectés, certains se tiennent le plus possible dans les postes (« PIC ») installés au rez-de-chaussée où ils ne sont plus seuls mais se retrouvent à plusieurs et ne montent plus dans les étages que de temps en temps. Il en résulte d'ailleurs des temps d'attente pour les détenus ou les intervenants, massivement attestés. En dehors de ces accommodements, il existe aussi des conflits sur les conditions de travail : la question, par exemple, de savoir selon quelle fréquence un surveillant doit « tourner » en changeant de poste (et donc de coursive) – tous les jours, toutes les semaines, tous les mois... – est au cœur de divergences marquées d'appréciation.

En deuxième lieu, les professionnels marquent un net engouement pour les postes « hors coursive » (postes fixes...), quels que soient leur âge et leur expérience. Ces emplois offrent en effet le double avantage de ne pas être en permanence confrontés aux détenus de droit commun et d'échapper au travail posté. Il existe des enjeux lourds pour l'occupation de telles fonctions : si certaines sont occupées par des agents fortement motivés (en particulier dans les quartiers « mineurs » ou dans les fonctions de surveillance des enseignements), d'autres agents y viennent par des pratiques quelque peu hétérodoxes (certificats médicaux...) qui suscitent de vives tensions au sein du corps.

En troisième lieu, le contrôle général a enregistré de nombreux témoignages selon lesquels un certain nombre d'agents quittaient définitivement le métier à différentes étapes de leur carrière, soit en démissionnant, soit en se présentant à des concours d'autres corps de la fonction publique. C'est à la direction de l'administration pénitentiaire qu'il appartient de vérifier si ces affirmations sont exactes : mais, en tout état de cause, le fait que ce discours soit tenu, par des professionnels ou leurs représentants, souvent rencontrés dans les établissements, témoigne d'un malaise qu'il faut d'abord mesurer et dont il faut rechercher ensuite les solutions. On ne saurait évidemment se rassurer, dans la conjoncture qui est celle de 2010, du seul fait que le nombre de candidats aux concours des services extérieurs de l'administration pénitentiaire reste très élevé.

La Cour des comptes confirme ce constat⁷. Les organisations syndicales ne tiennent pas un autre discours. Elles reconnaissent que l'administration peine à recruter et à fidéliser ses agents et demandent en conséquence que des mesures soient prises pour rendre le métier plus attractif tant du point de vue des missions que du point de vue statutaire et indemnitaire.

Afin de susciter un grand nombre de candidatures aux concours, l'administration pénitentiaire mène, depuis 2003, des campagnes de communication relatives aux métiers pénitentiaires dans différents médias : presse, télévision, radio, internet. Elle a développé son partenariat avec *Pôle emploi*, par la diffusion d'affiches dans toutes les agences et mis en place des outils d'aide aux candidats pour l'inscription aux concours et les épreuves d'admission. Ces mesures, certes positives, ne semblent pas apporter aux difficultés de recrutement de la direction une réponse à la hauteur du besoin.

À cet égard, le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire*⁸ pose un diagnostic lucide des difficultés rencontrées

⁵ *Conditions de travail du personnel*, fiche d'information, Association pour la prévention de la torture et Penal Reform International, 2013.

⁶ Rapport annuel pour 2010.

⁷ Référé du 23 décembre 2015 relatif à la gestion du personnel pénitentiaire.

⁸ *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* remis à Jean-Jacques URVOAS, garde des sceaux, ministre de la justice par Jean-René LECERF, président de la commission du livre blanc le 4 avril 2017.

par l'administration pénitentiaire :

La direction de l'administration pénitentiaire est donc confrontée à un double défi : trouver des candidats et des candidates pour exercer un métier qui a une mauvaise image et former ces agents au sein d'une école qui est d'ores et déjà en tension. [...]

Le premier engagement professionnel en responsabilité des surveillants se fait majoritairement dans les établissements franciliens qui connaissent les plus forts taux de surpopulation, alors que ces personnels sont eux-mêmes originaires de province ou d'outre-mer. Ceci conduit souvent à parler de « choc carcéral » à leur égard, d'autant que les populations pénales des établissements où ils sont affectés semblent bien mieux intégrées dans les lieux. En outre, ces personnels vivent dans le même temps une situation de séparation vis-à-vis de leurs familles et de leurs attaches sociales et connaissent des conditions de logement souvent très difficiles.

Le discours, malheureusement peu valorisant, des organisations professionnelles sur le métier de surveillant vient conforter des attitudes de retrait de la détention exprimées par les surveillants. Ces tensions sur le long terme peuvent expliquer à la fois les absences pour congés de maladie et les risques de passage à l'acte suicidaire.

Le développement de l'attractivité de cette profession nécessite donc d'avoir un discours clair sur la nature des missions, tout en améliorant les conditions de travail des personnels, rendues insupportables par la surpopulation carcérale.

II – Dans les autres lieux de privation de liberté, une fonction non choisie, accessoire nécessaire par rapport au cœur de métier

Ailleurs qu'en prison, les professionnels, soignants, éducateurs ou policiers ont généralement choisi leur métier. Néanmoins, la prise en charge de personnes privées de liberté n'entre en principe jamais dans ce choix : elle se présente clairement comme l'accessoire subi de la fonction principale, même si certains professionnels peuvent faire consciemment le choix d'un exercice en milieu fermé.

S'agissant des soignants qui exercent en prison, les associations représentant les professionnels estiment que dans la majorité des cas, on y place des gens faiblement volontaires. L'une d'elles a même souligné qu'en psychiatrie, c'était souvent le dernier arrivé qui prenait en charge la prison. Bien entendu, il faut réserver des cas, connus du CGLPL mais que l'on ne sait pas dénombrer, dans lesquels l'exercice de la médecine en milieu pénitentiaire répond à un souci humanitaire ou à une vocation. Au-delà du caractère peu attractif de la prison elle-même, les conditions d'exercice du métier sont complexes : les effectifs médicaux et soignants sont souvent insuffisants, l'insuffisance numérique des agents pénitentiaires nuit à la fluidité de la pratique médicale, l'isolement des unités sanitaires par rapport à l'hôpital est lourd en termes de conditions de travail et parfois de réputation et les risques en termes de sécurité sont parfois surestimés et donc dissuasifs.

Dans la police, la garde de personnes privées de liberté concerne les personnes gardées à vue ou en état d'ivresse publique manifeste, celles qui sont placées dans le dépôt d'un tribunal, celles qui sont hospitalisées en chambres sécurisées ou les étrangers retenus pour une raison liée à leur droit au séjour. Ces fonctions ne sont jamais au cœur des missions de l'institution et posent la question de l'identité du métier de policier. Ce sont des fonctions qui entraînent une rupture par rapport au milieu professionnel initialement choisi, ce qui n'est pas neutre du point de vue psychologique.

Dans les centres de rétention administrative, l'administration comme les organisations professionnelles soulignent un décalage important entre les missions de police liées aux fonctions judiciaires ou de sécurité publique, principalement mises en avant au cours de la formation initiale et les missions en centre de rétention administrative. De ce point de vue, le fait d'avoir à priver de liberté des personnes qui ne sont pas délinquantes, parfois même des enfants, est un poids psychologique que plusieurs interlocuteurs du CGLPL ont souligné. À cette difficulté de principe s'ajoute celle qui consiste à placer en environnement clos des fonctionnaires qui ont parfois choisi le métier de policier pour la liberté de mouvement qu'il confère. La fonction de surveillance elle-même peut alors être regardée comme aliénant la liberté de celui qui l'exerce.

D'un point de vue institutionnel, la police ne tend pas à valoriser la garde de personnes retenues. C'est pour cette raison que l'on retrouve périodiquement, sous la plume de l'administration ou celle des organisations professionnelles la notion imprécise mais peu valorisante de « tâches indues ». Elle a été utilisée pour les transferts de personnes détenues, on l'évoque ici ou là pour la prise en charge des ivresses publiques manifestes, de même que pour la surveillance des chambres sécurisées ou pour d'autres missions statiques.

Dès lors, la fonction consistant à prendre en charge des personnes privées de liberté est souvent subie ; on arrive en centre de rétention administrative en sortie d'école, pour prendre une promotion ou pour des raisons géographiques et, dans les unités de sécurité publique, on prend souvent en charge des fonctions statiques à la suite de difficultés de tous ordres pour exercer les fonctions principales de l'institution ou pour bénéficier d'avantages annexes tels que les horaires fixes. La question du sens du métier est alors posée. Bien sûr les interlocuteurs du CGLPL ne manquent pas de souligner que souvent, les fonctionnaires s'adaptent à cette fonction et acquièrent avec succès le profil et l'expérience qui lui sont associés.

Dans les centres éducatifs fermés, il a été nécessaire de surmonter la réticence du corps éducatif au principe

même des missions. En effet, il y a une contradiction entre l'enfermement et ce que l'éducateur considère comme l'éthique de son travail. Il faut donc un effort dans la conception participative des projets d'établissement pour surmonter la réticence du personnel. Mais l'attractivité de ces services reste faible : la durée moyenne des affectations dans les centres du service public est proche de deux ans ; dans ceux du secteur associatif, elle est de quatre ans et demi. Le travail en centre éducatif fermé a une réputation de pénibilité qui ne se dément pas dans les rapports de mission du CGLPL : l'obligation de gérer conjointement la fonction éducative et les missions de sécurité est regardée par les professionnels comme une injonction paradoxale et comme un risque.

Au surplus, les éducateurs ne sont pas formés à la gestion de la privation de liberté. L'une des organisations professionnelles rencontrées va jusqu'à estimer qu'une affectation en centre éducatif fermé pour un éducateur ne correspond pas à un projet professionnel, mais seulement à un projet personnel. Cette même organisation, pour cette raison, est opposée à ce que les centres éducatifs fermés soient un lieu de stage pour la formation initiale au motif qu'ils ne peuvent pas être un lieu d'apprentissage. Un recrutement massif de personnes en situation précaire (contractuels de courte durée) et insuffisamment formées ou expérimentées en résulte.

Dans les établissements pénitentiaires pour mineurs, les éducateurs sont affectés dans un service de milieu ouvert, ce qui a pour effet de les maintenir dans le contexte professionnel qu'ils ont initialement choisi. La gestion de la fonction sécuritaire par l'administration pénitentiaire tend également à rassurer les éducateurs. En conséquence, les professionnels sont plus stables dans ces établissements que dans les centres éducatifs fermés et n'y sont pas affectés en sortie d'école.

Section 3

Des risques spécifiques

I – Enfermement et promiscuité

On ne saurait comprendre la difficulté des métiers relatifs à la privation de liberté sans se représenter les conditions concrètes de leur exercice. Il est indiqué ci-dessus que les policiers ressentent parfois durement la difficulté de vivre en milieu confiné et considèrent leur activité comme une perte de liberté pour eux-mêmes. Il en est évidemment de même de tous les professionnels qui travaillent entre les murs.

C'est probablement en établissement pénitentiaire que cet enfermement est le plus difficile car il s'accompagne de nombreuses autres nuisances : le bruit permanent, la pression professionnelle liée à la surpopulation et aux sous-effectifs ainsi que la vétusté des locaux ou leur défaut de maintenance. Pour les professionnels qui n'appartiennent pas à l'administration pénitentiaire, l'omniprésence de contraintes de sécurité est mal vécue et alourdit de manière considérable les conditions de la pratique professionnelle : les soignants ont particulièrement souligné les difficultés d'accès aux patients qui sont à l'origine d'importantes pertes de temps et d'un sentiment persistant d'impuissance. On comprend dès lors la notion de « choc carcéral » appliquée au personnel débutant, que souligne fort justement le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire*.

Dans la police, la vétusté des locaux est également une source quotidienne de difficultés. Les organisations syndicales rencontrées ont toutes souligné l'état très critique des commissariats et l'insuffisance des équipements permettant aux fonctionnaires de prendre un temps de répit ou de satisfaire leurs besoins du quotidien (salles de repos, fours à micro-ondes, etc.). La localisation des salles de repos dans l'enceinte même où sont placées les personnes retenues ajoute à la sensation de confinement. Dans certains commissariats, les odeurs ont un caractère persistant qui pollue véritablement l'environnement et la vie quotidienne : les cellules de dégrisement ou les locaux sanitaires de certains centres de rétention administrative peuvent à cet égard être particulièrement insupportables. Les visites du CGLPL convergent sur ces points avec les observations des organisations professionnelles.

Dans le monde hospitalier où les questions d'hygiène sont en principe traitées de manière satisfaisante, la tension peut provenir des sollicitations permanentes qui reçoivent les soignants de la part des patients et, dans certains cas, du sentiment de ne pas faire un travail de qualité lorsque les capacités d'accueil sont saturées et que des patients en crise sont reçus dans des unités de patients stabilisés ou encore lorsque des patients sont placés en chambre d'isolement par manque de place et non en raison d'un état mental le justifiant.

Dans tous les lieux de privation de liberté, la gestion de la tension liée à l'enfermement est une difficulté que la promiscuité accroît, plus encore lorsque l'on a affaire à des « noyaux d'habitués », ou à des populations homogènes. Dès lors un risque de mimétisme entre les personnes privées de liberté et ceux qui les prennent en charge existe : le CGLPL a observé à de nombreuses reprises que, la fatigue ou la lassitude aidant, les professionnels peuvent, par réflexe, répondre aux personnes privées de liberté d'une manière proche de celle que ces dernières emploient. La promiscuité se mue alors en proximité, ce qui dans certains cas peut conférer plus d'humanité à la prise en charge, mais dans d'autres cas peut priver les professionnels de la distance et de l'objectivité nécessaires, les conduire à des comportements non professionnels, voire les placer en situation de risque.

On ne peut manquer de citer ici, mais ce n'est qu'un exemple, le caractère très ambigu du tutoiement dans les établissements pénitentiaires sujet sur lequel les contrôleurs peuvent quelquefois entendre : « Ils nous manquent de

respect : ils nous tutoient », mais aussi, dans d'autres circonstances : « Ici, c'est cool, on se tutoie ». A la délicate question de la limite entre la promiscuité, la bonne proximité et la mauvaise, il n'y a évidemment pas de réponse unique, et donc les règles générales telles que l'interdiction systématique du tutoiement dans le code de déontologie de l'administration pénitentiaire, sont nécessairement vouées à l'échec. Néanmoins, cet exemple montre qu'il n'est pas facile de distinguer la proximité utile de la faiblesse dangereuse ou de la connivence coupable. Le risque de passer imperceptiblement de l'une à l'autre impose une vigilance constante.

II – Violences et précautions

La violence est un point commun aux lieux de privation de liberté. Il est fréquent que la prise en charge résulte de comportements agressifs ou fasse suite à des épisodes de crise tels qu'une arrestation, mais il ne faut pas occulter le fait que la privation de liberté peut elle-même susciter une réaction violente, particulièrement chez des personnes qui y sont prédisposées. Dans tous les lieux de privation de liberté, des agressions physiques ou verbales entre personnes privées de liberté ou sur les agents existent. Les organisations professionnelles du monde médical ont fait état d'une tolérance de plus en plus faible des soignants à la violence des patients. Alors que celle-ci était autrefois considérée comme un risque inhérent à la prise en charge psychiatrique, elle donne lieu de plus en plus fréquemment à des dépôts de plainte.

Si cette situation n'est pas correctement traitée elle est porteuse de risques de dérive dans la prise en charge des personnes.

Le premier de ces risques est celui de l'abstention de certains actes. Ainsi, le personnel soignant pourra hésiter, par crainte, à ouvrir une chambre d'un patient violent si celui-ci a besoin d'un service, particulièrement la nuit, de même, le personnel pénitentiaire pourra renoncer à la surveillance de certains espaces qui deviendront *ipso facto* des îlots de violence ou de trafics. Lorsqu'elle s'inscrit dans l'architecture, la précaution acquiert un caractère systématique et insurmontable. Ainsi, pour des raisons de sécurité, les postes infirmiers se sont de plus en plus fermés, les médicaments sont devenus inaccessibles et l'aménagement sécuritaire a parfois déshumanisé la relation au patient.

En second lieu, il existe un risque d'excès de précautions dénoncé de manière récurrente par le CGLPL. Ainsi, par exemple, l'obligation d'adapter les mesures de sécurité (menottes, entraves, contention, isolement, vidéo-surveillance, escortes nombreuses, rondes fréquentes etc.) au comportement d'une personne peut être vue comme une prise de risque pour un fonctionnaire. Dans tous les lieux qu'il visite, le CGLPL est amené à dénoncer des précautions excessives qui prennent souvent la forme de mesures systématiques appliquées même à des personnes pour lesquelles il n'existe guère de risque : le menottage des personnes retenues ou gardées à vue, l'usage d'escortes d'un niveau de sécurité élevé pour les extractions médicales des personnes détenues, le placement des patients détenus à l'isolement en psychiatrie ou la fermeture d'unités de psychiatrie en raison de la présence d'un seul patient en soins sans consentement, même si le risque de fugue n'est pas avéré.

En troisième lieu, enfin, il existe le risque d'une réponse inappropriée à la violence. Il est assez rare que des actes de violence identifiés et individualisés sur les personnes privées de liberté soient mis en lumière et ceux-ci relèvent de mesures disciplinaires ou d'enquêtes du Défenseur des droits. En revanche, les missions du CGLPL lui permettent à de nombreuses reprises de recueillir des témoignages de « climats de violence » ou de mauvais traitements mal identifiés, mais si fréquents que l'on ne peut douter de leur existence. Là encore, toutes les catégories de lieux de privation de liberté sont touchées.

Il arrive que des agents regardent le respect de certains droits fondamentaux comme une injonction qui vient en contradiction avec le souci légitime de leur propre sécurité, voire avec la mission de sécurité qui leur est confiée par ailleurs. Pourtant, même si l'on ne saurait nier l'existence de personnes réellement violentes, les missions du CGLPL montrent l'intérêt d'une appréciation réellement adaptée des mesures de sécurité.

III – Dépendance et pouvoir

Le rapport annuel du CGLPL pour 2014 contient un chapitre sur la notion d'autonomie dans les lieux de privation de liberté qui s'ouvre par le texte reproduit ci-après :

Au printemps 2014, alors qu'ils visitaient une unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA), c'est-à-dire une unité de soins psychiatriques destinée aux personnes détenues, les contrôleurs ont assisté à une scène qui s'est déroulée dans la salle à manger : les patients avaient pris place à table ; l'un d'eux se tenait en équilibre sur les deux pieds arrière de sa chaise, les pieds posés au sol. Réunis dans un coin de la pièce, trois soignants assistaient au repas, observant ou/et surveillant les patients. De sa place, l'un des soignants a alors élevé la voix pour enjoindre à l'intéressé, d'un ton peu amène, de se tenir correctement. L'homme, âgé d'une quarantaine d'années, s'est immédiatement et silencieusement exécuté.

Quel argument pouvait justifier que cet homme soit ainsi publiquement infantilisé ? Sa maladie ? Son comportement habituel ? Un risque quelconque ? Un peu plus tard dans la journée, les contrôleurs s'en sont entretenus avec les soignants. Aucun n'avait accordé à cette scène un intérêt particulier. Rien, du côté des antécédents

ou de la personnalité du patient, ne semblait avoir justifié cette injonction. Dans un second temps, des justifications générales, d'ordre sécuritaire, ont été avancées : il était important « de contrôler la situation », « d'éviter les dérapages », on ne savait jamais ce qui pouvait arriver. À supposer qu'il ait fallu intervenir, tous sont convenus qu'il aurait été préférable de le faire de manière plus discrète.

Une telle scène n'est ni exceptionnelle ni caricaturale. Elle n'entend aucunement stigmatiser un soignant particulier dont les contrôleurs ont par ailleurs relevé les capacités de dialogue. Elle illustre simplement à quel point routine et tensions mêlées peuvent conduire à des comportements regrettables, parfois dénués de sens. Elle n'est peut-être que le reflet, ou la conséquence, au plan individuel, des préoccupations qui guident et limitent l'action des administrations et des services : « sécurité », « efficacité ».

Cette anecdote, dont on doit mesurer la dureté pour un patient publiquement infantilisé, met en évidence la relation de pouvoir qui existe nécessairement entre les personnes privées de liberté et ceux qui les prennent en charge. Elle n'est pas anormale en elle-même, mais on doit avoir conscience de son existence en raison du risque qui en résulte : l'utilisation des mesures de sécurité à d'autres fin que la sécurité, soit en raison d'un prétexte bénéfice moral, soit en raison du pouvoir qu'elles confèrent à celui qui en fait usage. Deux exemples illustrent ce risque.

Dans un établissement pénitentiaire visité en 2016, des agents ont présenté l'utilisation des mesures de contrainte lors des extractions médicales comme le moyen de conduire la personne détenue à un amendement moral par l'humiliation. Dans cet établissement, comme dans de nombreux autres, les personnes détenues extraites à l'hôpital sont presque toujours menottées pendant le transport et durant la consultation ou le soin, sauf à ce qu'elles soient entravées lorsque le menottage n'est pas possible (fracture du poignet) ou quand il ne permet pas au médecin d'exercer. Mais il a aussi été expliqué qu'au-delà d'une précaution de sécurité, le port des menottes présentait un intérêt secondaire : « il faut que le détenu se rende compte de ce qu'il a fait, les menottes lui donnent honte ». Cette approche de la contrainte doit être reprise et corrigée par l'encadrement qui, dans l'établissement concerné, ne semblait pas connaître son existence.

Le régime des fouilles dans les établissements pénitentiaires est également illustratif de ce risque. Les surveillants dans leur ensemble ont très mal reçu l'article 57 de la loi du 24 novembre 2009 et les dispositions prises, bien tardivement, pour son application. Il en a été ainsi de la circulaire du 14 avril 2011, en ce qu'elle prévoit la mesure et le contrôle du recours aux fouilles (traçabilité des décisions de fouille dans un registre, affichage en détention des délégations que le chef d'établissement peut donner à ses collaborateurs) mais aussi en ce qu'elle énumère les hypothèses dans lesquelles il peut être recouru aux fouilles. Il en a été de même de la note de la direction de l'administration pénitentiaire du 15 novembre 2013, relative aux moyens de contrôle des personnes détenues qui rappelle les principes de nécessité et de proportionnalité des fouilles, ainsi que la prohibition de leur caractère systématique et qui fixe le cadre procédural qui leur est applicable.

À l'inverse, en 2016⁹ la disposition législative qui a étendu le régime des fouilles a été l'objet d'un accueil favorable et initialement interprétée par la rumeur comme un retour au régime des fouilles systématiques, ce qu'une circulaire, également bien tardive, a finalement démenti. Ces dispositions signifient que la fouille n'est plus considérée par l'administration comme un geste anodin, ce qu'il n'est pas si l'on prend conscience que les agents pénitentiaires disposent de la faculté d'ordonner à des tiers de se dévêter devant eux. Cette évolution a été vécue par certains surveillants comme un désarmement. Non seulement par rapport au risque supposé d'une entrée plus importante et plus fréquente d'objets et de substances interdits, mais aussi en raison d'un autre usage, inavoué, celui constituant « un instrument essentiel de maintien de l'ordre dans les prérogatives importantes qu'elles confèrent au personnel », selon les termes du rapport d'activité 2011 du CGLPL dans un chapitre « Fouilles corporelles, sécurité et ordre public dans les lieux de privation de liberté ».

Au-delà du fait que la fouille peut constituer pour le personnel un moyen de rétorsion...

Par exemple, les auteurs d'une agression violente contre des agents de l'administration ; ou les personnes qui en ont mis en danger ; ou encore ceux qui déposent plainte contre les agissements de l'administration pénitentiaire à leur endroit ; ou bien ceux dont on estime que la commission de discipline ne les a pas assez sévèrement sanctionnés ou dont l'encadrement a laissé sans suite un compte-rendu d'incident dressé à leur encontre... Bref, les fouilles font partie, comme beaucoup d'autres gestes, de ces échanges entre personnel et détenus qui appartiennent à la face « invisible » du fonctionnement d'un établissement pénitentiaire.

... elle est fondamentalement pour un surveillant un moyen de montrer qu'il détient du pouvoir :

Ordonner une fouille, c'est rappeler cette faculté, par conséquent ce pouvoir exorbitant de celui qui l'ordonne. C'est montrer de quel côté se trouve l'autorité, autorité d'autant plus grande que la consigne consiste justement à « désarmer » l'autre, en le rendant vulnérable ; autorité d'autant plus générale qu'elle est sans rapport nécessaire avec le comportement mais seulement avec des situations : toute personne détenue provenant d'un parloir passe par la fouille intégrale, qu'elle soit calme ou violente, pacifique ou menaçante, prévenu primaire ou criminel endurci¹⁰.

⁹ Loi du 3 juin 2016, renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, art. 111.

¹⁰ Cette dernière formule décrivait encore la réalité à la date à laquelle le texte cité fut écrit, même s'il est postérieur à la loi du 24 novembre 2009. Elle

Cette considération doit être rapprochée des propos maintes fois entendus lors des contrôles, faisant état d'une perte de pouvoir du personnel et d'une dilution de l'autorité sur les détenus.

IV – Injonctions contradictoires et doubles contraintes

Les développements qui précèdent montrent de nombreuses situations dans lesquelles la prise en charge des personnes privées de liberté suppose de satisfaire des objectifs antagonistes, ce qui impose en tous temps l'obligation d'apprécier les situations au cas par cas, mais qui présente le risque de soumettre les agents à des injonctions contradictoires.

Ainsi, le sentiment d'insécurité légitime que peuvent ressentir les agents vient en contradiction avec la nécessité de faire un usage mesuré des mesures de sécurité ; de même, pour les policiers, le maintien d'objectifs chiffrés, au moins implicites ou informels, est incompatible avec le respect des droits des personnes retenues ; de même, la garantie d'une sécurité absolue des personnes présentées devant la justice est impossible sans que l'on prenne de mesures contraires à leur dignité. Les situations de surchauffe professionnelle, de surpopulation carcérale ou de manque d'effectif ajoutent à la tension que ressentent les agents. Il arrive même, selon les organisations syndicales, que l'on fixe aux professionnels des objectifs dont l'atteinte ne dépend pas d'eux.

Dès lors on peut comprendre que ces derniers ressentent comme des injonctions paradoxales certaines dispositions tendant au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, même si ce sentiment n'est pas fondé. En effet, le respect des droits fondamentaux est le plus souvent un réel facteur de réduction des violences. Il appartient à l'administration d'apporter en permanence l'assurance et la démonstration que le respect des droits des personnes privées de liberté et la protection de ceux qui les prennent en charge ne sont pas des objectifs antagonistes mais qu'au contraire, de la satisfaction des droits des personnes privées de liberté découle la sécurité de l'ensemble d'un établissement et qu'à l'inverse, de conditions de travail favorables pour les agents résultent une meilleure prise en charge et une meilleure garantie des droits des personnes privées de liberté.

Enfin, la coexistence d'une exigence de solidarité professionnelle, renforcée par l'exercice de métiers à risques et par les relations du quotidien dans des institutions fermées, parfois dans des situations de risque objectif, est naturellement à l'origine d'une certaine opacité. Elle peut venir en contradiction avec les obligations déontologiques de respect des droits des personnes privées de liberté. Le grand nombre des rumeurs ou des allégations vagues de maltraitance et la difficulté à les identifier sont, à défaut d'une preuve, le signe qu'une vigilance sur ce point est nécessaire.

V – Cohérence et pluridisciplinarité

Dans tous les lieux de privation de liberté des professionnels dont la formation, l'organisation, les modalités de travail et la déontologie sont diverses concourent à la prise en charge. À cette diversité s'ajoute fréquemment celle des placements qui touchent consécutivement une même personne. Ainsi, une personne détenue peut être hospitalisée ou placée en rétention administrative, une personne gardée à vue peut être placée en détention, ou un mineur placé en centre éducatif fermé peut être incarcéré. De cette diversité d'interventions résultent deux risques particuliers.

En premier lieu, malgré des évolutions allant vers des normes professionnelles de plus en plus précises et la protocolisation croissante de toutes les activités professionnelles, la qualité de la prise en charge repose souvent sur la capacité à gérer les « interstices » c'est-à-dire la partie non normée de l'activité : les relations entre les professionnels divers ou la succession des prises en charge.

En second lieu, il peut arriver que des approches déontologiques contradictoires doivent coexister. La situation des soignants en prison illustre parfaitement les difficultés liées à cette coexistence. Selon les organisations professionnelles, la prise en charge sanitaire en milieu pénitentiaire impose aux professionnels de santé de mettre leur déontologie et leur indépendance en avant de manière systématique, alors qu'il est rare qu'ils fassent référence à ces notions dans le cadre de la pratique hospitalière habituelle où le risque de les voir remises en cause est faible. Dans ce contexte, les médecins estiment avoir des précautions particulières à prendre pour assurer de manière permanente l'étanchéité de la fonction soignante vis-à-vis des demandes qui sont adressées au personnel dans un souci d'expertise ou de participation à l'exécution des peines.

Des difficultés comparables existent dans les centres éducatifs fermés avec le rôle des psychologues ou dans les établissements hospitaliers avec l'intervention du personnel soignant dans l'exécution de mesures de sécurité telles que le recours à la contention pour transporter un détenu sans que son état clinique le justifie ou le placement du même détenu à l'isolement au seul vu de son statut juridique. À cet égard, la montée en puissance du renseignement pénitentiaire, et singulièrement le rôle du service pénitentiaire d'insertion et de probation dans cette fonction, présente, du point de vue de la cohabitation de déontologies antagonistes, un champ d'interrogations nouveau.

ne correspond plus à la situation observée aujourd'hui, mais demeure illustrative du risque de détournement d'une procédure de sécurité en manifestation de pouvoir personnel.

Chapitre 2

Disposer des effectifs nécessaires

La prise en charge de personnes, y compris lorsque celles-ci ne sont pas privées de liberté, est une fonction d'aide, indissociable d'une grande disponibilité car elle suppose en premier lieu du temps de présence et une forme de relation dans laquelle la connaissance mutuelle, la capacité d'attention et la confiance sont des conditions du succès. En conséquence, du point de vue de l'organisation administrative, la capacité de déployer un nombre suffisant de professionnels est un préalable nécessaire. Leur effectif devra être d'autant plus important que les personnes prises en charge sont plus vulnérables ou placées dans une situation de contrainte qui les rend plus dépendantes.

Section 1

Effectif et respect des droits fondamentaux

Dans les établissements de santé mentale, le CGLPL a constaté de nombreux cas dans lesquels le manque de personnel conduit à la méconnaissance de droits fondamentaux des patients. La gestion de la crise chez un patient agité relève du rôle propre de l'infirmier exerçant en psychiatrie, néanmoins dans la vie quotidienne le temps consacré aux patients se limite parfois à répondre aux demandes pour : sortir de l'unité, fumer une cigarette ou utiliser son téléphone portable, notamment lorsque ces derniers font l'objet de nombreuses restrictions. Les entretiens menés en binôme avec le psychiatre ne peuvent pas toujours être réalisés alors qu'ils sont essentiels pour offrir une prise en charge cohérente. Nombre de soignants ont évoqué la nécessité de réintroduire du relationnel avec les patients et de la disponibilité pour que leur travail soit de qualité et qu'il ait un sens. La mise en place d'ateliers et d'activités pour les patients fait partie intégrante du soin. Lorsque les effectifs sont restreints dans les unités d'hospitalisation, ces activités sont reléguées au second plan ou inexistantes. Quand bien même des « activités intersectorielles » destinées à l'ensemble des unités sont organisées au sein de certains établissements, les patients non autorisés à sortir seuls des unités n'y ont pas toujours accès faute de personnel en nombre suffisant pour les prendre en charge. Le constat est identique concernant les promenades dans l'enceinte de l'établissement, l'accès à la cafétéria ou les sorties à l'extérieur dont les patients ne peuvent bénéficier faute de personnel pour les accompagner.

Le manque d'effectifs peut conduire les établissements à des restrictions injustifiées des libertés individuelles : maintenir les portes de leurs unités fermées même en l'absence de patients en soins sans consentement, fermer à clé les portes des chambres la nuit, parfois près de douze heures de suite, faute de personnel pour assurer la surveillance, ou confisquer tous les objets et produits potentiellement dangereux (rasoirs, sèche-cheveux, parfum, nécessaire de manucure, ceintures, cordon de portable) « faute de temps pour surveiller les patients à risques ».

On observe enfin que, lorsque la présence médicale fait défaut le recours à l'isolement est plus important et la mesure est généralement prolongée (notamment les week-ends). L'interne de garde n'ose que rarement, en l'absence du médecin senior, lever la mesure¹¹. De même, les soignants se tiennent en retrait ou bien s'abritent derrière les protocoles de mesures d'isolement et de contention, dès lors que des patients sont agités ou présentent un risque de passage à l'acte hétéro-agressif, craignant de ne pas être en capacité de contenir la crise. Le recours à l'isolement, à des fins préventives voire sécuritaires, est alors plus fréquent.

Dans les établissements pénitentiaires, le défaut de personnel est une situation habituelle, de sorte qu'ont été développés des « modèles de service dégradé » qu'il est facile de mettre en œuvre en cas de difficulté. Ainsi, dans un établissement visité en 2016 et particulièrement concerné par le manque d'effectif :

Lors de chaque appel, le matin et l'après-midi, le premier surveillant « chef de poste » se trouve quasiment dans l'obligation de procéder à des « reventilations » des postes à tenir pour tenir compte des agents manquants par rapport au tableau de service initial. Pendant les deux semaines de leur mission, les contrôleurs ont ainsi pu noter une variation de ces absences imprévues allant de quatre à quatorze agents selon les jours.

A condition que leur tenue ait été prévue dans le tableau de service, le chef de poste supprime en priorité les seconds postes de surveillant d'étage. Il ponctionne ensuite des agents dans chaque brigade spécialisée (à l'exception de celle du quartier des mineurs). Les contrôleurs ont pu constater la présence d'un seul surveillant par étage dans la plupart des services du matin et de l'après-midi.

¹¹ CGLPL, Isolement et contention dans les établissements de santé mentale, Dalloz, 2016.

Lorsque ces mesures sont encore insuffisantes, un fonctionnement en « mode dégradé » est mis en place conformément à une note de service établie par le chef d'établissement pour indiquer les différents postes à découvrir en fonction des ressources humaines disponibles selon l'ordre de priorité suivant :

- l'agent « *sas détention* » (à la porte d'entrée) ;
- un agent du QPA ;
- un agent du BLIGE, du service des agents et du greffe ;
- le poste fixe du quartier des arrivants ;
- les agents chargés des transferts (en fonction des extractions médicales) ;
- l'agent du quartier socio-éducatif (QSE).

La note de service précise que les moniteurs de sport « ne peuvent par principe être positionnés dans le cadre de la mise en œuvre du mode dégradé. Cependant, et si la situation est d'une difficulté telle, seuls les personnels de direction à la demande des chefs de poste pourront à titre exceptionnel y déroger. »

Les contrôleurs ont noté à plusieurs reprises la fermeture du quartier socio-éducatif et la suppression des activités sportives faute d'effectif suffisant de personnel.

Le service de nuit peut également connaître un fonctionnement en mode dégradé en cas d'absence d'un agent sans remplacement possible ou de mobilisation durable à l'hôpital pour garder une personne extraite. Dans ce cas, un agent du QPA est sollicité intra-muros.

À partir de cet extrait, il est aisément d'énumérer les droits fondamentaux qui seront méconnus :

- la suppression des seconds postes de surveillants d'étage nuit à la sécurité, à la bonne exécution des mouvements (douche, promenade, santé, école, etc.) et à la satisfaction des besoins de la vie quotidienne ;
- l'entrée de la détention et le quartier pour peines aménagées souffrent d'une moindre sécurité ;
- le fonctionnement du greffe est réduit, ce qui dégrade la sécurité juridique de la détention ;
- la prise en charge des arrivants, pourtant objet de labellisation au titre des *Règles pénitentiaires européennes* est dégradée ;
- les activités socio-éducatives nécessaires à la préparation de la sortie sont mises en sommeil sans préavis ;
- l'accès au sport peut exceptionnellement être restreint faute de moniteurs ;
- le service de nuit est réduit, ce qui dégrade la sécurité, notamment en cas d'incident de santé d'une personne détenue.

Cet exemple n'est malheureusement pas rare ; on peut même le considérer comme un modèle, fâcheux mais inévitable, celui de la gestion rationalisée, on n'ose dire « optimale », d'une situation ingérable. Le CGLPL l'observe de manière très fréquente, en particulier dans la quasi-totalité des établissements de la région parisienne, dans les établissements d'outre-mer et dans tous les établissements du programme dit « 13 000 » développé au début des années 1990¹².

Dans les centres de rétention administrative, la question du nombre d'agents disponibles pour la prise en charge se pose principalement à l'occasion des pics d'activité. Les conséquences du sous-effectif, que l'on observe partiellement dans chaque centre, ont particulièrement été décrites par le CGLPL fin 2015, à l'occasion du contrôle des déplacements massifs de personnes interpellées dans la région de Calais¹³. Ce sont principalement les suivantes :

- les droits sont notifiés de manière expéditive et partielle, sans souci de confidentialité, ni d'une compréhension effective par la personne retenue ;
- des notifications de droits sont effectuées simultanément à plusieurs personnes et traduites dans des langues différentes sans que les réponses des personnes retenues ne soient traduites ;
- le temps nécessaire à un contact avec un avocat, un proche ou un médecin n'est pas pris ;
- les prestations de la vie courante ne sont pas assurées.

Même sans surnombre des personnes prises en charge, l'effectif des centres de rétention administrative peut rapidement devenir insuffisant en raison d'activités externes concomitantes, par exemple des transferts vers les établissements hospitaliers ou les juridictions. Ainsi, dans un centre de la région parisienne il peut ne rester que deux fonctionnaires en journée pour assurer la garde des personnes retenues. Dans de telles conditions, la sécurité n'est pas réellement garantie, et les prestations de la vie courante, parfois même la sortie à l'air libre des personnes retenues, ne sont pas assurées.

Dans les centres éducatifs fermés, qui sont toujours de petites structures dans laquelle chaque fonction est représentée par un petit nombre de personnes, voire par une personne seule (cuisinier, maître de maison, enseignant, art-thérapeute), une absence ou une vacance de poste peut avoir pour effet de confier une fonction essentielle telle que la cuisine ou l'enseignement à une personne non qualifiée, voire de mettre cette fonction en sommeil. L'impact d'une absence sur les droits fondamentaux des mineurs pris en charge est alors direct.

¹² Vingt-cinq établissements neufs, ouverts entre le 2 mai 1990 et le 16 octobre 1992 à la suite de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

¹³ Recommandations en urgence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 13 novembre 2015 relatives aux déplacements collectifs de personnes étrangères interpellées à Calais, JO du 2 décembre 2015.

Section 2

La spirale descendante du sous-effectif

La formation d'un sous-effectif dans les établissements pénitentiaires a été analysée par le CGLPL dans son rapport annuel pour 2015 :

La première cause d'insuffisance de personnel réside dans la conception d'organigrammes de référence insuffisants. En effet, certains établissements ont dès l'origine été conçus dans l'illusion que la technique allait remplacer l'humain et que l'optimisation architecturale permettrait une surveillance à distance moins exigeante en ressources humaines.

C'est méconnaître le fait que le métier pénitentiaire exige une proximité humaine et qu'une part essentielle du temps des surveillants ne se passe pas seulement à surveiller, mais à répondre aux besoins de la population pénale. Dès lors, ce n'est plus tellement l'architecture qui dicte le besoin en personnel, mais bien l'effectif des personnes détenues. Si l'organigramme de référence était dès l'origine trop juste, la prise en charge de la surpopulation carcérale devient un véritable casse-tête. Plusieurs établissements visités en 2015 en sont l'exemple.

Dans un centre pénitentiaire, entre 2012 et 2015, l'effectif du personnel pénitentiaire n'a augmenté que de deux agents. Pourtant, le constat d'un manque de personnel, évalué à quatorze surveillants en 2010 et adressé à la direction de l'administration pénitentiaire, demeure d'actualité. Lors de la première visite du CGLPL, en 2012, la demande de l'établissement était encore restée sans suite et, en 2014, la directrice de l'administration pénitentiaire a finalement indiqué qu'elle ne sera pas honorée pour des raisons budgétaires. Néanmoins, pendant le contrôle de 2015, une mission de la direction de l'administration pénitentiaire est venue conduire une analyse sur l'adaptation des effectifs pénitentiaires, dont le résultat n'est pas connu du CGLPL.

Dans un autre centre pénitentiaire, un audit a identifié un manque de treize postes. Ailleurs, dans l'un des rares établissements où l'effectif est honoré, la direction estime que l'effectif de référence est inférieur au besoin d'environ 11 postes pour 150 agents.

Bien sûr, il arrive que des emplois soient créés, mais cette situation est rare. Par exemple, dans un centre pénitentiaire, depuis une visite de novembre 2010, le nombre de directeurs a augmenté d'une personne, le nombre de personnels administratifs de six personnes, et celui des surveillants pénitentiaires de quatorze personnes, soit de 8 %. Dans un autre, l'organigramme a été abondé de neuf postes supplémentaires, mais c'est en raison d'une charge nouvelle, l'ouverture du quartier de semi-liberté.

En deuxième lieu, les vacances de postes peuvent se révéler pénalisantes. Elles résultent parfois du caractère peu attractif de l'établissement (mauvaise localisation, conditions difficiles, mauvaise réputation, etc.), parfois de causes qu'il est plus difficile d'identifier. Des vacances supérieures à 10 % ne sont pas rares. Dans un établissement, l'effectif de 170 surveillants n'est honoré qu'à hauteur de 148 postes, il y a donc 22 emplois non pourvus ; dans un autre, il y a 182 brigadiers et surveillants et 20 vacances de postes ainsi que 20 premiers surveillants et 2 postes vacants ; dans un troisième il y a 183 brigadiers et surveillants et le nombre des vacances de postes est de 16, soit près de 10 %.

En troisième lieu, l'absentéisme pénalise gravement les établissements où le rythme de travail est trop tendu. Ainsi, là où l'effectif de 170 surveillants n'est honoré qu'à hauteur de 148 postes, la situation est aggravée par le fait que l'absentéisme ramène en pratique cet effectif à 130 agents environ. Dans ces conditions, le fonctionnement de l'établissement est un tour de force quotidien. Ailleurs, la direction espère que les récentes créations de postes permettront de diminuer l'absentéisme, notamment par la réduction du nombre d'accidents du travail, ainsi que du nombre d'heures supplémentaires des surveillants. Le taux d'absentéisme rend en effet complexe l'établissement du tour de service et suscite des rancœurs chez les agents qui sont toujours présents. Parfois même, malgré un sureffectif en personnel, l'absentéisme est récurrent ; des mesures palliatives restrictives des droits fondamentaux sont parfois prises telles que le doublement de cellules par l'installation de matelas, ce qui permet de fermer les cellules que l'on ne peut surveiller.

Deux exemples ont permis une analyse des conséquences de l'ensemble des facteurs que l'on vient de décrire.

Dans le premier cas, l'établissement présente une architecture inhumaine, la population pénale y est dure, la surpopulation importante, il est situé dans une zone où la vie est chère. C'est donc à tous égards un établissement peu attractif pour les fonctionnaires.

Il souffre d'un déficit massif de surveillants. L'organigramme de référence fixe à 276 le nombre d'agents de détention, il en manque en fait 51 : 28 vacances de postes et 23 placés en d'autres positions que l'activité (détalement, maternité, congé de longue maladie, etc.). Ainsi, si chacune des sept équipes postées doit théoriquement compter 25 agents, on ne peut en pratique en affecter que 21. Les incessants rappels d'agents en repos pour pallier ce sous-effectif entraînent un absentéisme important et, au-delà, une usure physique et psychologique de l'ensemble du personnel.

Pourtant, l'organigramme de référence demeure calculé par rapport à la capacité théorique de l'établissement malgré une surpopulation de 65 % et reste fixé sur la base d'un volume de 39 heures par semaine. Au surplus, les objectifs de limitation des heures supplémentaires de la direction de l'administration pénitentiaire demeurent les mêmes.

En conséquence, nombre d'agents ne souhaitent plus rester, de sorte que leur rotation, fortement préjudiciable

à la stabilité de la structure, est considérable, ce qui aggrave la tension sur les conditions de travail. La moyenne des heures supplémentaires mensuelles en 2014 est de 29 heures par agent, soit un total de 348 heures par an, alors même que les objectifs nationaux pour un tel établissement les plafonnent à 120 heures. Par rapport à 2013, l'année 2014 affiche une augmentation sensible de 7 552 heures supplémentaires.

La direction tente d'endiguer l'absentéisme important par des contre-visites médicales : en 2014, trente-huit examens de cette nature se sont déroulés ; la mesure paraît dérisoire au regard du sous-effectif observé.

Dans le second cas, au 1^{er} juin 2015, il manquait vingt-deux agents de surveillance sur l'effectif théorique de soixante-deux, soit un déficit de 35 %, auquel il conviendrait d'ajouter les absences pour congés.

Le nombre d'heures supplémentaires est progressivement passé de 6 000 environ en 2010 à plus de 9 000 en 2013 (soit + 50 %). En moyenne chaque surveillant assure de vingt à quarante heures supplémentaires par mois. Selon les termes du rapport d'activité de 2013 de cet établissement « c'est la conséquence de l'accroissement du nombre de jours de congés de maladie ordinaire et de manière plus significative, du nombre de jours de congés de maladie dus aux accidents du travail ».

Cet absentéisme fort conduit à reporter la charge sur les mêmes surveillants qui expriment une lassitude et pour certains le besoin prochain d'être arrêté pour cause de maladie.

Dans de pareilles conditions, les droits de la population pénale ne peuvent qu'être négligés et les missions mêmes de l'administration pénitentiaire mal assurées. La surveillance des personnes détenues est trop distante ce qui nuit à la perception des évolutions de comportement : tel détenu peut s'enfermer dans la souffrance, tel autre se radicaliser et un autre encore subir des violences ou en commettre, sans que l'administration soit en mesure de le percevoir. Les conditions de détention ne peuvent manquer de se dégrader : à plusieurs reprises les enseignants se sont plaints du retard de personnes détenues au motif que des surveillants débordés n'avaient pas le temps de faire le mouvement. Il est même arrivé que les détenus, se plaignant d'un manque d'information ou de divers retards, constatent, désabusés, que les surveillants surchargés « ne peuvent pas faire autrement ». Les surveillants eux-mêmes, coupés de tout échange avec leurs collègues, peuvent être confrontés à des situations d'insécurité ou subir une pression psychologique permanente excessive.

Le schéma général est simple, à quelques inflexions près, il est comparable dans d'autres types de lieux de privation de liberté ; il comporte trois phénomènes cumulatifs :

- un organigramme de référence est défini de manière insuffisante en raison d'une simple pénurie de moyens ou d'une confiance excessive dans des outils de productivité (architecture prétendue optimisée, électronique, etc.) ;
- des postes de cet organigramme sont vacants, en raison de la mauvaise réputation de l'établissement, éventuellement liée à l'insuffisance de l'organigramme, et parfois aggravée par une suractivité ou une mauvaise localisation ;
- des conditions de travail dégradées provoquent une rotation excessive des agents c'est-à-dire la présence d'une proportion importante d'agents inexpérimentés, voire de stagiaires ou de vacataires ; il en résulte une croissance des vacances de postes et une fatigue qui produit de l'absentéisme.

Au-delà du schéma général, il convient de caractériser chacun de ces phénomènes par type d'établissement.

I – Des organigrammes de référence insuffisants

Dans les établissements pénitentiaires, l'augmentation continue de la population pénale sans réflexion sur le sens de la peine a plongé l'administration pénitentiaire dans une course effrénée qu'elle ne peut que perdre : les moyens budgétaires sont comptés, le métier attire peu de candidats, la durée des formations (évidemment strictement nécessaires) prolonge les vacances de postes alors que rien n'endigue la croissance de la population pénale.

Les critères de détermination de l'effectif de référence tiennent, d'une part, à la structure de l'établissement (en fonction du nombre de quartiers, d'étages, de postes protégés de sécurité...), d'autre part, au type de fonctions à assurer : certaines sont couvertes par des postes parfaitement identifiées (les « postes fixes », par exemple, la gestion de la correspondance par le vauvemestre), d'autres correspondent à un volume horaire et ne sont pas attribuées nominativement à des agents (les « postes à coupure », par exemple, la surveillance des promenades). Certaines de ces fonctions sont organisées différemment selon les établissements – par exemple, l'encadrement des parloirs ou les extractions médicales peuvent être faits par des équipes dédiées ou par des agents de roulement – avec parfois une organisation mixte : ainsi, une partie du personnel des parloirs peut appartenir à une « brigade » (les surveillants côté accueil des familles) et une autre non (les agents chargés de la fouille des détenus à la sortie du parloir). Les organigrammes sont calculés sur la base de 39 heures hebdomadaires et non pas de 35 heures. Compte tenu de la manière dont il est calculé, l'organigramme ne tient pas compte de la surpopulation éventuelle.

Il n'y a pas d'échéance de révision prédéterminée. En général, l'organigramme est revu à l'occasion d'une transformation de la structure (création d'un quartier mineurs, construction d'un nouveau bâtiment d'hébergement) et, idéalement, lorsqu'une fonction nouvelle est créée (mise en place de la téléphonie).

Dans la réalité, l'organigramme ne prend jamais en compte l'intégralité des missions dévolues. Dans des établissements pénitentiaires, les postes correspondant à certaines structures (bureau de gestion de la détention), à

certaines fonctions (correspondant local des systèmes d'information, distribution des cantines) ou à de nouvelles tâches survenues depuis le calcul de l'organigramme de référence (placement sous surveillance électronique, visioconférence) ne sont pas prévus alors qu'ils doivent être tenus.

Cette situation est particulièrement réelle dans les établissements du plan 13 000, comme cela était mentionné dans le rapport de la première visite en 2009 de la maison d'arrêt de Grasse (Alpes-Maritimes) : « l'effectif de surveillants est sous-dimensionné par rapport aux établissements de dimension analogue ouverts ultérieurement ». La comparaison était faite avec un autre établissement pénitentiaire de capacité analogue, le centre pénitentiaire d'Avignon-Le Pontet (Vaucluse), dont les effectifs de référence étaient de 171 surveillants... quand celui de Grasse plafonnait à 139 :

De manière générale, comme dans beaucoup d'établissements récents, les effectifs, comme il a été d'ailleurs indiqué sur place, apparaissent insuffisants. Au-delà des questions que soulève cette insuffisance, particulièrement en détention, avec un surveillant pour deux ailes de bâtiment, ce sont les modalités de calcul de la dotation en effectifs qui apparaissent fragiles : les nouvelles tâches qui s'imposent aux personnels depuis la définition, à la fin des années quatre-vingts, du programme 13 000 ne paraissent pas avoir été prises en considération et par conséquent, l'établissement visité apparaît moins doté sur ce plan que certains établissements postérieurs (des programmes 4 000 ou 13 200).¹⁴

Les difficultés de fonctionnement d'un établissement, la détérioration du climat social qui en résulte, les pressions des syndicats peuvent conduire la direction de l'administration pénitentiaire à décider un audit de fonctionnement en vue de revoir l'organigramme de référence. Le déplacement d'une telle mission génère, au sein du personnel de la structure auditee, une attente et des espoirs, qui peuvent toutefois restés inassouvis en cas d'absence de communication sur les recommandations faites, contribuant à une dégradation supplémentaire de l'ambiance de travail, comme ce fut le cas à la maison d'arrêt de Grasse :

L'organigramme n'a pas été revu depuis bien qu'une mission ait été conduite en 2012.

En effet, en octobre 2012, le bureau spécialisé au sein de la direction de l'administration pénitentiaire (SD2) a dépêché sur place deux experts afin de se pencher sur les effectifs et l'organisation du service. Suite aux réflexions entre la direction et ces derniers, sans attendre les conclusions du rapport, certaines mesures ont été prises afin de mettre l'organigramme en adéquation avec le faible niveau des effectifs opérationnels. Des postes de surveillants ont été ainsi supprimés, comme un de ceux de CLSI (responsable informatique), à la buanderie ou au bureau de gestion de la détention (BGD) ; la brigade PEP (porte d'entrée principale) a été réduite ; les fonctions de standard et d'écoute téléphonique ont été mutualisées.

Le rapport d'audit qui aurait été rédigé puis transmis à la directrice de l'administration pénitentiaire n'a donné lieu à aucune suite et, au moment du contrôle, n'avait pas été diffusé. A plusieurs reprises, la communication de ce rapport a été demandée tant par la direction, la direction interrégionale que par les organisations syndicales. [...]

Le sujet a été abondamment évoqué devant les contrôleurs. Face à l'absence de diffusion du rapport et à la méconnaissance de son contenu, les divers interlocuteurs ont évoqué leur « frustration ». En effet, les principaux services concernés s'étaient fortement mobilisés au moment de l'audit et dans sa phase préparatoire, pour recueillir le maximum de données destinées à éclairer au mieux les auditeurs. Le refus de communiquer les conclusions de l'audit alimente en outre la suspicion de l'ensemble des personnels – « les besoins en renforcement des effectifs doivent être bien importants pour que le ministère refuse d'en assumer le coût ! » – et conforte le sentiment d'une sous-évaluation « scandaleuse » de l'organigramme de référence. La direction a dit regretter d'être ainsi privée « d'un constat objectif et dégagé d'esprit partisan pourtant essentiel en terme de dialogue social ».

Au-delà, les contrôleurs ont recueilli l'amertume des professionnels, leur sentiment de « tromperie » par rapport aux efforts de réorganisation consentis mais aussi de « trahison » de la part des responsables de leur institution qui leur semblent totalement indifférents à leur situation.

La situation du centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne), qui a fait l'objet de recommandations en urgence en novembre 2016, illustre parfaitement les conséquences d'un organigramme de référence fondé sur des critères stables et théoriques qui ne prennent pas en compte la réalité de la surpopulation pénale : dans cet établissement qui connaît un taux d'occupation proche de 200 %, il n'y a que des cellules individuelles. En conséquence, l'organigramme est conçu pour qu'un surveillant qui a en charge quarante cellules s'occupe de quarante détenus. En pratique, les cellules sont occupées par une, deux, ou, le plus souvent, trois personnes détenues ; dès lors, le surveillant doit prendre en charge jusqu'à 120 personnes :

Les contrôleurs ont été en permanence témoins du travail effréné des surveillants soumis à une pression constante qui les empêche de faire face à leur programme et aux multiples sollicitations des personnes détenues. Le simple fait d'ouvrir et fermer les portes, sans même attendre qu'une personne détenue mette quelques secondes à sortir, ce qui est pourtant inévitable, ne peut durer moins de vingt-cinq minutes pour la cinquantaine de cellules dont un surveillant est chargé. La faible expérience de la majorité des surveillants agrave encore la difficulté de leur tâche. La direction, qui ne dispose pas de statistiques précises sur ce point, estime à 70 % environ la pro-

¹⁴ Note de transmission du rapport de visite de la maison d'arrêt de Grasse, adressée le 21 mars 2011 par le CGLPL au garde des sceaux.

portion des stagiaires dans son personnel.

*Les contrôleurs se sont notamment livrés à l'analyse détaillée des tâches qui incombent chaque matin aux surveillants d'étage. De cette analyse il résulte qu'il est matériellement impossible pour ces derniers d'effectuer les mouvements nécessaires en totalité dans un temps permettant aux personnes détenues de bénéficier des activités ou des soins prévus pour elles car le surveillant qui en a la charge n'est pas en mesure d'effectuer les mouvements et moins encore de répondre aux demandes. Le respect des droits fondamentaux tels que les droits aux soins, au travail, au respect des liens familiaux, à l'enseignement, etc., est donc structurellement impossible*¹⁵.

Cette difficulté ne trouvera de remède véritable que dans une maîtrise de la population pénale, c'est-à-dire dans une révision de la politique pénale combinant le développement d'alternatives à l'incarcération et une régulation carcérale que le CGLPL préconise par ailleurs. Néanmoins, dans l'attente de cette évolution il est nécessaire que la réalité de la charge de travail des surveillants soit prise en compte dans la définition de leur nombre. La seule architecture des établissements ne saurait représenter une référence suffisante pour la détermination des organigrammes de référence. En outre, comme le souligne le garde des sceaux dans sa réponse au questionnaire préparatoire au présent rapport¹⁶, on ne peut pas fonder d'espoirs excessifs dans les perspectives de création d'emplois, compte tenu de la pression budgétaire ces recrutements doivent être conformes aux créations d'emplois votées dans le cadre des lois de finances initiales. Il souligne que « l'effectif réel de la population pénale n'est pas pris en compte lors des arbitrages rendus par la direction du budget s'agissant des recrutements autorisés ». Pour réelle qu'elle soit, cette contrainte ne saurait être considérée comme légitime ; il appartient au Gouvernement de définir les priorités politiques nécessaires pour la surmonter.

Dans les centres de rétention administrative, à l'exception de celui de Vincennes (Val-de-Marne) qui dispose d'un sur effectif incompréhensible, l'effectif « type » repose sur une norme d'un fonctionnaire par place de rétention occupée, en réalité, il arrive que le nombre de policiers soit inférieur à cette norme, ou supérieur à la capacité du centre. Toutefois, dans la pratique, l'effectif des agents présents dans un centre de rétention administrative peut rapidement se révéler insuffisant, notamment si l'on tient compte de la simultanéité des missions à accomplir par policier pendant leur vacation (la garde, les transferts et les escortes internationales, les audiences juridictionnelles, les rendez-vous consulaires, etc.) et donc de l'indisponibilité des policiers au centre pendant les missions extérieures. Le poids de ces missions est du reste variable et s'alourdit pour les centres les plus éloignés des aéroports parisiens (Rennes, Toulouse). Bien entendu, l'effectif des personnes placées en rétention est plus fluctuant que celui des établissements pénitentiaires.

RECOMMANDATION

Les effectifs de référence des établissements doivent être établis en référence à la charge de travail réelle des agents, c'est-à-dire en tenant compte de l'occupation réelle des locaux et non de leur capacité théorique et en intégrant le nombre des tâches annexes à la prise en charge, notamment leur simultanéité.

Les établissements hospitaliers ne connaissent pas de notion d'effectif de référence. Les « effectifs minimaux » sont négociés avec les organisations syndicales représentatives. Cette notion d'effectifs minimaux est sans lien avec les effectifs souhaitables pour une prise en charge de qualité des patients et des conditions de travail satisfaisantes. Or, dans maints établissements, cette notion d'effectif minimal est utilisée comme cible, permettant de rendre acceptable un fonctionnement en situation « dégradée » et ce pour des raisons d'absentéisme, de droit aux congés ou par mesure d'économie. À titre d'exemple, dans de nombreux établissements, l'organisation garantit la présence de trois soignants par unité d'hospitalisation en journée (deux infirmiers et un aide-soignant) et deux soignants durant la nuit (un infirmier et un aide-soignant) par unité de vingt lits (hors chambres d'isolement). Ces effectifs sont insuffisants si le fonctionnement de l'unité ne repose pas sur une prise en charge pluridisciplinaire. Or dans beaucoup d'établissements visités, outre le défaut de présence médicale, le temps de présence des psychologues et ergothérapeutes est limité. On peut donc déplorer que la psychiatrie, contrairement aux autres spécialités médicales, ne connaisse pas de ratio type de soignants par catégorie d'unité.

En revanche, certaines unités accueillant principalement des patients considérés comme « dangereux ou difficiles » sont en général dotées de personnel en nombre suffisant. Tel est le cas pour les unités pour malades difficiles ou les unités hospitalières spécialement aménagées. À titre d'exemple, une unité pour malades difficiles visitée en 2015 compte cinq soignants en journée par unité de dix-huit patients. Outre la présence des soignants, il y a une forte implication des médecins, des ergothérapeutes et des psychologues. Les placements à l'isolement et le recours à la contention sont rares et les patients bénéficient de nombreuses activités.

Cette approche contraste avec celle observée pour la conception de certains établissements, en particulier pénitentiaires, dans lesquels l'objectif d'un gain de main d'œuvre fait partie du cahier des charges architectural. Dès lors, une technicisation croissante de la sécurité s'accompagne d'une déshumanisation de la prise en charge. Même

¹⁵ Recommandations en urgence du 18 novembre 2016 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne), JO du 14 décembre 2016.

¹⁶ Lettre du 28 mars 2017.

s'il ne faut pas aller trop loin dans la comparaison des différentes catégories d'établissements un tel contraste ne peut manquer d'interroger. Le CGLPL a critiqué cette approche de la conception des établissements pénitentiaires à de nombreuses reprises.

RECOMMANDATION

La détermination des effectifs de référence dans les lieux de privation de liberté doit tenir compte de la dimension humaine de la prise en charge, même dans les cas où la technologie permet des gains de productivité.

Dans les centres éducatifs fermés, les effectifs théoriques ne sont pas un sujet de préoccupation de l'administration, ni même des organisations syndicales. En revanche, dans les centres du secteur associatif, la notion d'effectif minimal est la base de la mobilisation d'un socle de moyens. Elle fait l'objet de stipulations des contrats d'objectifs et de moyens, ainsi que d'un contrôle à l'occasion du versement des dotations globales de fonctionnement. Ce point est à ce jour l'objet de litiges entre l'administration et les associations habilitées, qui demandent à bénéficier d'une tarification fondée sur un effectif de référence identique à celui des centres du secteur public.

II – Les vacances d'emploi

L'existence d'un nombre variable, mais en général très significatif d'emplois vacants caractérise les lieux de privation de liberté de toute nature. Elle résulte de la difficulté à honorer des emplois ouverts et font l'objet de mesures de comblement dont l'efficacité est inégale.

Dans l'administration pénitentiaire, la difficulté à pourvoir les emplois ouverts résulte de la combinaison de plusieurs causes qui, finalement, se concentrent autour de la « réputation » des affectations parmi les fonctionnaires. La localisation des établissements est leur premier facteur d'attractivité : de ce point de vue, la région parisienne pâtit d'un handicap important en raison à la fois de la dureté des conditions de travail (vétusté des locaux, surpopulation pénale et violence) et de la complexité de la vie courante (temps de transport et prix des loyers). Les emplois des établissements les moins attractifs ne sont donc jamais pourvus par la voie de mutations, c'est-à-dire sur demande des agents, mais par la voie d'affectation en sortie d'école.

Les règles de gestion du personnel de l'administration pénitentiaire permettent à chaque agent de postuler pour un emploi vacant et de l'obtenir, en fonction de son ancienneté, sans qu'il soit tenu compte de la situation de l'établissement qu'il quitte. Dès lors, une mutation sur demande, entraîne mécaniquement une vacance qui peut se prolonger en fonction des capacités d'affectation de l'administration. Les conséquences de cette pratique sont amplifiées par le fait qu'il n'existe pratiquement aucun frein à la diversité des demandes : pas d'affectation sur profil, pas de règle minimale de maintien dans un emploi et pas de subdivision géographique à la mobilité. Cette situation a fait l'objet d'une analyse critique de la Cour des comptes dont le CGLPL ne peut que souligner la pertinence¹⁷ :

La Cour a relevé l'important déséquilibre entre les régions de résidence (Nord et départements d'outre-mer) et les lieux d'emploi (région parisienne, Lyon, Dijon) d'un grand nombre des personnels de surveillance. Cette inadéquation, alliée à l'absence de durée minimale de tenue des postes, conduit de nombreux agents à considérer leur affectation comme provisoire et les pousse à une mobilité rapide. À cet égard, pour importante qu'elle soit en volume, l'offre de logement de l'administration pénitentiaire se révèle inadaptée aux besoins de ces agents, en situation de célibat géographique, qui recherchent plutôt des chambres en foyer ou de petits appartements. Ainsi, l'absence de mesures propres à sédentariser ces agents aboutit, de fait, à les précariser. L'absentéisme qui en découle souvent, conjugué à une durée brève d'occupation des postes, particulièrement en maison d'arrêt, induit en permanence un taux de vacance des postes qui pose de sérieux problèmes de gestion et de qualité du service.

Cette situation n'est pas propre à l'administration pénitentiaire : d'autres administrations, comme la police nationale, qui connaissent ces tensions, ont mis en place des concours à affectation régionale afin de mieux faire coïncider l'offre et la demande et de mieux sédentariser les agents.

Aussi la Cour recommande-t-elle d'expérimenter la mise en place d'un concours à affectation régionale pour les surveillants, au moins en Île-de-France, afin de fidéliser les personnels, et de déconcentrer la gestion des concours.

Dans les services de police, les règles de gestion du personnel, pourtant globalement comparables à celles de l'administration pénitentiaire, ne conduisent pas complètement à un résultat identique. Les postes les moins attractifs sont le plus souvent pourvus par des fonctionnaires inexpérimentés, mais cela ne conduit pas à des sous-effectifs massifs.

La comparaison de ces deux constats ne peut manquer d'interroger. Le CGLPL ne dispose pas d'information globale qui lui permette de mettre en relation l'effectif de la police ou de l'administration pénitentiaire avec la

¹⁷ Référé du 23 décembre 2015, relatif à la gestion du personnel pénitentiaire.

somme des effectifs théoriques de chacune des composantes de ces services, mais ne peut qu'inviter l'administration pénitentiaire à analyser cette relation. Il est en effet paradoxal que l'on observe en permanence des sous-effectifs massifs dans les établissements alors que l'administration pénitentiaire utilise la quasi-totalité de sa masse salariale. Sous réserve d'une analyse plus approfondie qui ne relève ni des compétences ni des attributions du CGLPL, il semble que les vacances observées dans les établissements pénitentiaires ne résultent pas de difficultés temporaires liées à la gestion des mouvements, mais bien d'une impossibilité structurelle de l'administration pénitentiaire à pourvoir les postes affichés ou d'une incohérence globale entre la somme des emplois inscrits dans les organigrammes de référence et le nombre des emplois inscrits au budget.

Dans les établissements psychiatriques, la rotation du personnel est moins forte en raison du fort ancrage géographique des hôpitaux et d'une gestion très décentralisée du personnel. Néanmoins, ces établissements subissent de plein fouet les difficultés liées à la démographie médicale, particulièrement marquées en santé mentale. D'ici à 2020, la France va passer de 13 000 à 8 000 psychiatres, une baisse de plus de 40 %, bien supérieure à celles des autres spécialités (25 %), et des généralistes. Cette perspective est d'autant plus dramatique, qu'en psychiatrie, contrairement aux spécialités plus techniques, la prise en charge humaine et non les équipements biomédicaux joue un rôle prépondérant. En psychiatrie, « quand il y a des femmes et des hommes, on peut se passer des murs, augmenter la qualité de la prise en charge et diminuer la violence », c'est le discours entendu lors des visites de contrôle du CGLPL et entièrement corroboré par lui.

En outre, les psychiatres sont très mal répartis sur le territoire, dans le secteur public comme dans le privé. A Paris, la densité des psychiatres est de 88 pour 100 000 habitants ; elle est inférieure à 18 dans la moitié des départements, selon la Fédération française de psychiatrie. « Le Nord, le Centre, le Limousin, l'Auvergne, et même la périphérie de villes universitaires sont en voie de désertification. »

Trois établissements visités par le CGLPL montrent trois attitudes différentes pour faire face à la pénurie de personnel médical. Dans l'un, 15 postes de praticiens hospitaliers sur 42 étaient vacants et l'établissement subissait cette situation. Dans le second, sur les 44 psychiatres ou faisant fonction de l'établissement, 10 avaient plus de 60 ans. Pour pallier les difficultés actuelles et futures de recrutement de psychiatres, l'hôpital avait mis en place un plan d'action : protocole de recrutement, publication de postes, valorisation de la situation des praticiens contractuels, accompagnement de la reconversion de généralistes (prise en charge des diplômes interuniversitaires), accueil des internes. Dans le troisième, qui représente une situation plus fréquente, on recrutait des praticiens attachés associés. Détenteurs d'un diplôme étranger, ces médecins ont passé auparavant l'épreuve d'autorisation d'exercice consistant en une vérification des connaissances. Cette procédure leur permet d'exercer, et d'effectuer des gardes, sous l'autorité d'un senior. Cependant, ces praticiens attachés associés ne sont pas autorisés à établir des certificats d'hospitalisation sans consentement.

En conséquence, la prise en charge hospitalière est affaiblie et repose souvent sur le concours de médecins étrangers qui, parfois, maîtrisent insuffisamment la langue française ou qui sont porteurs de conceptions de la psychiatrie exclusivement sécuritaires étrangères à la culture française. La prise en charge extrahospitalière est également affaiblie par le manque de médecins, ce qui a pour effet d'accroître le nombre des hospitalisations, et notamment celui des hospitalisations en urgence et sous contrainte, car la relation inverse entre la qualité du travail de secteur et le nombre des hospitalisations est constante.

Dans les centres éducatifs fermés, de même que pour les emplois d'éducateurs des établissements pénitentiaires pour mineurs, les vacances d'emploi relèvent également de la difficulté à fidéliser le personnel, notamment en raison du peu d'attrait des éducateurs titulaires pour les emplois en centre éducatif fermé. Dès lors, pour faire face à la nécessité de la prise en charge, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse recrute pour des durées très courtes des éducateurs non titulaires et offre les emplois à la mobilité suivante, ce qui signifie qu'elle les pourvoit par des fonctionnaires au maximum un an après. On voit bien l'intérêt de cette méthode : limiter autant que possible la durée des vacances ; on en voit aussi la faiblesse : le recours à des éducateurs qui sont eux-mêmes en situation précaire, ce qui ne garantit pas une prise en charge optimale.

III – L'absentéisme

Un taux d'absentéisme élevé caractérise tous les établissements qui prennent en charge des personnes privées de liberté. Ce phénomène doit être rapproché de la dureté des conditions de travail déjà mentionnée, il est probablement accentué par les pics d'activité, la suractivité ou l'insuffisance chronique de personnel. Il contribue lui-même à rendre les conditions de travail plus dures et à dégrader le respect des droits des personnes privées de liberté.

Les rapports de visite du CGLPL mentionnent très fréquemment l'absentéisme et les difficultés qui en résultent : l'organisation dans l'urgence de services dégradés, la renonciation imprévue à certains actes de la prise en charge, notamment les extractions médicales des personnes détenues, les sorties éducatives des mineurs placés en centre éducatif fermé, l'accompagnement des patients pour des sorties thérapeutiques voire pour de simples promenades dans le parc de l'hôpital, ou la sortie à l'air libre des personnes retenues dans quelques centres de rétention administrative et, plus fréquemment, dans les zones d'attente.

Les responsables des établissements disposent le plus souvent de moyens limités pour pallier les difficultés rencontrées.

Dans l'administration pénitentiaire, on recourt aux heures supplémentaires, malgré de fortes incitations par ailleurs à en limiter le nombre, ou à la modification des plannings. Dans un cas comme dans l'autre, cela conduit souvent à différer le problème dans la mesure où cela revient à accroître la sollicitation immédiate des agents, c'est-à-dire à susciter une fatigue qui provoquera un absentéisme ultérieur ou à différer un repos qui viendra nécessairement. La croissance de l'absentéisme provoque celle de la charge de travail reportée sur les autres agents, dont les conditions de travail se dégradent mécaniquement (rappels sur les jours de repos, heures supplémentaires...). Une spirale se crée : une telle dégradation de la situation génère des conditions propices à de nouveaux arrêts ; ceci emporte aussi des conséquences négatives sur le climat général d'un établissement et sur la solidarité entre les surveillants, entre ceux qui subissent des contraintes professionnelles accentuées et ceux qui sont soupçonnés de « tirer-au-flanc ». Le CGLPL a fait ce constat dans son rapport annuel pour 2012 :

Dans certains établissements, il atteint aujourd'hui des dimensions fortes. (...) Ces absences ont un rapport direct avec les conditions de travail et, notamment, les choix architecturaux des bâtiments, répulsifs pour les personnels et le volume de la population carcérale. Dans une maison d'arrêt déplacée d'une construction ancienne à des bâtiments flambant neufs du programme « treize mille deux cents », le nombre de jours d'absence est passé de deux par agent et par an dans le vieil établissement à 22,8 dans le nouveau.

Plus encore que ces journées d'absence, ce sont leur déroulement qui peut donner matière à inquiétude. D'une part, ce ne sont pas seulement les personnels titulaires qui sont concernés, mais aussi les jeunes stagiaires qui, jusque dans les années récentes, du fait de leur titularisation encore à venir, ne s'absentaient jamais, quoiqu'il puisse leur en coûter. D'autre part, des absences sont constatées sans même que l'agent songe à prévenir d'une manière ou d'une autre son administration. Enfin, certaines d'entre elles sont, dans les faits, corrélées avec l'affectation donnée à l'agent pour la semaine : une fois connue une affectation estimée difficile, la maladie survient. Il n'y a pas de jugement à porter sur ces comportements mais il convient en revanche de s'interroger sur leur survenue et leurs effets.

Enfin, dans quelques établissements le CGLPL a relevé la constitution d'« équipes volantes » qui permettent de pallier les absences ou surcharges imprévues, mais d'une manière assez ambiguë que l'on ne saurait recommander car ces équipes sont constituées d'agents fréquemment absents que l'on isole ainsi à la fois pour éviter les aléas dans la constitution du service et pour disposer d'une équipe de renfort. Cette formule n'est pas dépourvue d'une dimension de précaution, voire de sanction, mal vécue par les intéressés.

Dans les établissements hospitaliers, le taux d'absentéisme a atteint près de 13 % en 2014. La maladie ordinaire est la cause la plus importante (45 %). Suivent la longue maladie ou de longue durée (30 %) puis la maternité (13 %). L'accident du travail complète l'ensemble avec 12 %. Avec une croissance de 19 % toutes natures confondues, le taux d'absentéisme global affiche une hausse régulière depuis cinq ans. Les visites du CGLPL, établissent une corrélation entre l'absentéisme et les conditions de prise en charge, notamment, de liberté de circulation des patients. Plus encore, l'absentéisme semble être le baromètre d'une ambiance générale terreau de pratiques professionnelles hasardeuses.

Compte-tenu du contexte démographique des professions de santé et de la surcharge générale qui pèse sur les établissements hospitaliers, ceux-ci sont en général démunis pour compenser l'absentéisme qui, dès lors accroît la charge de travail des agents présents et réduit la qualité de la prise en charge.

Dans les centres éducatifs fermés du secteur public, l'absentéisme est voisin de 9 %, c'est-à-dire supérieur d'à peu près deux points à celui que l'on observe dans les services ouverts de la protection judiciaire de la jeunesse. Le taux d'absentéisme dans les établissements pénitentiaires pour mineurs est légèrement inférieur à celui des centres éducatifs fermés : 8,5 %. Dans les centres du secteur associatif, il n'y a pas de suivi statistique global de l'absentéisme qui relève de la responsabilité de l'association gestionnaire. Les centres visités déplorent souvent que les arrêts de maladie de courte durée ne soient connus qu'au dernier moment, ce qui interdit le rappel d'un autre éducateur.

Pour compenser partiellement ce phénomène, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a réservé des emplois destinés à couvrir l'absentéisme dans les services de placement et de milieu ouvert gérés par les directions interrégionales. Ces emplois sont prioritairement utilisés pour faire face à l'absentéisme dans les structures de placement ; ils permettent de porter l'effectif de certains centres à plus d'une trentaine d'emplois (pour une cible de 26,5 équivalents temps plein) lorsque l'absentéisme est particulièrement élevé.

Dans la police nationale, l'absentéisme est proche de 8 %, mais, il est inférieur à 5 % dans les centres de rétention administrative.

La réaction de la police aux frontières face au phénomène est en premier lieu préventive. Cette administration la décrit ainsi : « Dans le cadre des cellules de veille des risques psychosociaux, toute modification importante du taux d'absentéisme entraîne une mobilisation de l'ensemble des acteurs, hiérarchie, médecine de prévention, psychologue, assistante sociale et parité syndicale pour étudier les causes et déterminer les actions possibles ».

Dans la gendarmerie nationale, les unités opérationnelles bénéficient du renfort de réservistes, spécialement formés pour un emploi dans une unité identifiée, connus de cette unité et implantés localement, c'est-à-dire mo-

bilisables à court terme. La réserve de la gendarmerie peut être constituée de jeunes volontaires ou de militaires retraités. Cette mesure est d'une particulière efficacité, à la fois pour pallier l'absentéisme et pour faire face à des pics d'activité imprévus.

RECOMMANDATION

Un taux d'absentéisme élevé semble inévitable dans les lieux de privation de liberté. Il a un impact négatif immédiat sur le respect des droits fondamentaux. En conséquence, ce phénomène doit faire l'objet de mesures préventives telles que l'accompagnement psychosocial des évolutions inquiétantes, la mise en place de remplaçants identifiés à l'avance ou la constitution de forces de réserve.

Chapitre 3

Affermir les compétences individuelles

Section 1

Stabilité et expérience

Selon qu'elle est insuffisante ou excessive, la stabilité du personnel peut avoir des conséquences opposées.

Une rotation rapide des agents peut être le signe d'une difficulté à soutenir le sens du travail dans la durée ; les projets professionnels sont alors de courte durée et ont une composante non professionnelle importante. Elle peut aussi être le signe de la faible attractivité d'un établissement ou d'une catégorie d'établissements, qui, sur le fondement d'une mauvaise réputation deviennent le lieu d'affectations contraintes (sortie d'école, prise de grade ou retour d'outre-mer). Les conséquences de ce phénomène sont la faiblesse de l'investissement professionnel et l'inexpérience. Dans des fonctions qui consistent le plus souvent à établir une relation de confiance au sein d'une équipe et vis-à-vis des personnes prises en charge, instabilité et inexpérience peuvent représenter de sérieux obstacles. Les centres éducatifs fermés et certains établissements pénitentiaires, les plus difficiles et le plus souvent situés en région parisienne, sont soumis à ce double phénomène d'instabilité des équipes et d'inexpérience.

À l'inverse, une stabilité excessive, dans les organismes ou dans les emplois, par exemple les emplois de nuit dans les hôpitaux, peut avoir des effets néfastes. Dans certains établissements isolés, cette stabilité se double d'une faible ouverture vers l'extérieur, éventuellement aggravée par l'enracinement local des agents, le travail en famille ou le recrutement dynastique au bénéfice d'établissements qui sont l'un des plus gros employeurs locaux sinon le plus important. Dans les hôpitaux, l'excessive stabilité du personnel infirmier ou aide-soignant coexiste parfois avec une difficulté réelle de recrutement de personnel médical et d'encadrement. Dès lors, l'établissement s'installe dans la routine et ne se réfère plus qu'à des pratiques internes que rien ne vient remettre en cause. Dans les établissements pénitentiaires pour peines, la durée d'affectation peut conduire certains surveillants à « faire carrière » localement au contact de personnes détenues qui connaissent également de très longues affectations. L'accession à la propriété, quelquefois doublée de la pratique d'un « second métier », accentue les réticences à la mobilité et aux changements. Il en est de même dans les établissements de santé mentale.

I – Dans l'administration pénitentiaire, les agents inexpérimentés sont souvent regroupés

Dans les établissements pénitentiaires, les règles de droit souple auxquelles la France se réfère recommandent l'adoption de mesures propres à favoriser la stabilité des agents. Ainsi la *Règle Nelson Mandela* n°74 indique que « pour que soient recrutés et maintenus en service des hommes et des femmes capables, la rémunération proposée doit être suffisante et les prestations offertes et conditions de service doivent tenir compte de la pénibilité du travail ». De même, les *Règles pénitentiaires européennes*, prévoient que « les membres du personnel pénitentiaire professionnel doivent normalement être employés à titre permanent en qualité d'agents de la fonction publique et bénéficier, en conséquence, d'une sécurité de l'emploi ne dépendant que de leur bonne conduite, de leur efficacité, de leur aptitude physique, de leur santé mentale et de leur niveau d'instruction » (règle 78) et que « la rémunération doit être suffisante pour permettre de recruter et de conserver un personnel compétent » (règle 79).

Or, dans les établissements les moins attractifs, souvent les plus durs, l'administration peine à fidéliser ses agents. De la sorte, le nombre de surveillants stagiaires est prédominant. Une visite récente à Fresnes a permis d'en évaluer la proportion à plus des deux tiers. Dans ces conditions, dans cet établissement exceptionnellement surchargé, la prise en charge des personnes privées de liberté ne peut qu'être insuffisante. Il en est de même dans des établissements particulièrement sensibles de la région parisienne. Selon une organisation syndicale, ce sont environ 70 % des emplois de sortie de l'école nationale de l'administration pénitentiaire qui sont proposés en région parisienne. Le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* prend cette réalité en compte (cf. chapitre 1, section 2).

À l'inverse, les agents les plus expérimentés se retrouvent dans les petites maisons d'arrêt sises dans le chef-lieu du département, ce qui correspond à la première motivation d'un fonctionnaire demandeur de mutation, retourner dans sa région d'origine ou rejoindre une région d'adoption : dans une maison d'arrêt récemment visitée, « le personnel se caractérise par son ancienneté dans l'administration pénitentiaire et dans l'établissement » ; de même, la moyenne d'âge des agents d'un centre pénitentiaire très bien situé dans une région attractive, est de 42 ans (49 ans pour le personnel de surveillance) et les délais de mutation vers l'établissement sont longs, ce qui explique pourquoi les nouveaux surveillants bénéficient en moyenne d'une expérience dans l'administration

pénitentiaire comprise entre 7 et 10 ans.

L'examen de la composition du personnel dans un établissement, quelques années après l'ouverture de celui-ci, constitue un indicateur des conditions de travail. Dix ans après la mise en service d'un autre centre pénitentiaire récent, le rapport d'activité mentionne une « fidélisation » à l'établissement de la part du personnel et évoque un personnel « installé » avec 75 % des surveillants présents depuis son ouverture. *A contrario*, dans un centre pénitentiaire très surpeuplé, en service depuis les années 1990, dans une région où les prix des logements sont élevés et où la population pénale est difficile, le personnel a une faible ancienneté dans l'administration pénitentiaire (inférieure à 5 ans pour 43 % des surveillants) et dans l'établissement (68 % des surveillants y servent depuis moins de 5 ans). De ce fait, cet établissement, qui expose le personnel à des conditions de travail complexes, est composé par une forte proportion de surveillants stagiaires et d'agents sur leur premier poste. La Cour des comptes confirme ce constat en même temps qu'elle préconise des moyens propres à améliorer la situation ; le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* reprend opportunément cette recommandation :

Compte tenu des difficultés de recrutement relevées par l'administration pénitentiaire dans certaines régions et plus particulièrement en région parisienne (près de 60 % des élèves-surveillants sont affectés dans la DISP de Paris à l'issue de leur formation), la Commission souscrit à la recommandation de la Cour des comptes d'« expérimenter la mise en place d'un concours à affectation régionale pour les surveillants, au moins en Île-de-France, afin de fidéliser les personnels et déconcentrer la gestion des concours.

Les établissements où se concentrent les sortants d'école acquièrent un statut implicite de « sas d'intégration », alors qu'ils ne sont pas organisés pour faire face à cette fonction. Avant que le centre pénitentiaire de Fresnes ne connaisse les difficultés qui ont fait l'objet des recommandations du CGLPL en novembre 2016, cet établissement avait précisément la réputation d'une affectation exigeante, mais formatrice. On parlait alors de la « discipline de Fresnes », donnée en exemple comme l'occasion d'un apprentissage durable et rigoureux du métier. On peut bien sûr admettre qu'il y a dans cette « légende » une part de *laudatio temporis acti*, mais il est intéressant d'en retenir l'esprit : les jeunes agents peuvent être regroupés dès lors que l'établissement qui les accueille est en mesure de leur fournir un encadrement et des conditions d'emploi adaptés. Ce n'est bien entendu pas possible dans un établissement surchargé ou lorsque l'encadrement lui-même est insuffisant ou instable.

Au surplus, l'inexpérience professionnelle, caractéristique de tout élève sortant de sa formation initiale, se double d'une faible maturité humaine, liée à la jeunesse. De ce point de vue, des organisations syndicales ont fait état du caractère satisfaisant des recrutements effectués après une expérience professionnelle antérieure. Une proportion judicieusement étudiée de fonctionnaires pénitentiaires recrutés après une première expérience paraît donc susceptible de concourir à une amélioration de leur maturité.

Il semble donc au total qu'une palette de mesures soit souhaitable pour réduire les difficultés liées à l'inexpérience et à l'instabilité des agents : recrutements régionalisés, prise en compte de la situation des établissements de départ pour l'acceptation des demandes de mutation, profilage de certains emplois, recours à une proportion adaptée de recrutements « avec expérience professionnelle » et, enfin, prise en compte de la jeunesse des agents dans l'organisation des établissements les plus touchés par ce phénomène.

Le garde des sceaux indique au CGLPL¹⁸ que « la question de la diversification des voies de recrutement est en cours d'expertise à la fois pour améliorer la réussite au concours de candidats ayant déjà eu une expérience professionnelle, mais également pour recruter de jeunes candidats (actions auprès des missions locales, des lycées professionnels). En effet, si le concours est ouvert aux candidats âgés de 19 à 42 ans, la moyenne d'âge des lauréats est de 29 ans ».

RECOMMANDATION

Pour pallier l'instabilité des surveillants pénitentiaires et le regroupement des agents inexpérimentés dans les établissements les plus sensibles, il convient de déconcentrer les recrutements, d'accroître la proportion des agents recrutés après une première expérience professionnelle, d'adapter la gestion des mutations et de renforcer l'encadrement, voire les effectifs des établissements qui accueillent massivement des sortants d'école.

II – Dans les centres éducatifs fermés, le recours à des agents au statut précaire nuit au respect des droits des mineurs

La stabilité du personnel est un élément déterminant pour le bon fonctionnement de ce type d'établissement. Pourtant, c'est leur problème majeur. La faible attractivité des centres éducatifs fermés au sein de la protection judiciaire de la jeunesse est un des facteurs explicatifs de cette difficulté, mais ce n'est pas le seul. La durée moyenne d'affectation dans les centres publics est de deux ans et un mois, avec des durées d'affectation extrêmes observées : de six mois pour un professeur technique à sept ans et neuf mois pour un directeur de service.

Dans de très nombreux cas, le CGLPL a observé la présence d'éducateurs recrutés par contrat afin de combler

¹⁸ Lettre du 28 mars 2017.

des vacances nombreuses. Les recrutements sont alors locaux, la formation de la personne recrutée est souvent insuffisante, voire inexistante et son lien au service est précaire (contrat de six mois). Ces contrats peuvent être reconduits si, à leur terme, aucun fonctionnaire ne se montre volontaire pour prendre les postes proposés. Dans les centres du secteur associatif, les situations contentieuses rencontrées par le CGLPL sont nombreuses de sorte que si les contrats sont en général d'une durée plus longue, la fréquence des procédures disciplinaires conduit à de nombreuses ruptures.

Les éducateurs recrutés ne sont donc pas en mesure de s'investir dans un projet professionnel et ne bénéficient pas de structures permettant une intégration « accompagnée », ce qui les met en difficulté à la fois pour l'acquisition des savoir-faire professionnels et pour la connaissance des mineurs pris en charge. Selon les organisations syndicales, les changements fréquents de référent ont en outre pour effet d'insécuriser les usagers qui ne sont pas suffisamment informés. Il est nécessaire que le départ des agents soit anticipé et annoncé aux usagers afin de ne pas les insécuriser ; il faut prévoir des règles de remplacement ou d'encadrement qui garantissent que le travail éducatif soit poursuivi sans rupture.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse dispose de peu de moyens pour renforcer la stabilité des éducateurs dans les centres éducatifs fermés. Pour les centres en régie, les agents bénéficient du régime indemnitaire le plus élevé dans leur catégorie. Une expérimentation d'ancienneté d'affectation en centre éducatif fermé comme critère d'avancement de grade semble envisagée ; elle ne rencontre pas l'approbation des organisations syndicales. La perspective d'un profilage des postes en centre éducatif fermé en sortie d'école rencontre la même opposition. Pour les établissements du secteur associatif habilité, autonomes dans leur gestion, la protection judiciaire de la jeunesse ouvre l'ensemble de ses formations « professionnalisantes » aux salariés du secteur associatif, ce qui peut permettre, dans une certaine mesure, de favoriser la stabilité des équipes.

Il semble donc que les possibilités d'amélioration de la stabilité du personnel dans les centres éducatifs fermés soient faibles. La perspective d'une amélioration indemnitaire, envisagée par les organisations syndicales semble elle-même peu porteuse. En revanche, l'extrême précarité des contrats par lesquels les éducateurs non titulaires sont recrutés est la source de difficultés importantes qui constituent la conséquence aberrante des dispositions combinées de l'art. 4 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat¹⁹ et de l'art. 7 du décret du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat²⁰. Aux termes de ces dispositions les emplois d'éducateurs, qui relèvent d'un corps de fonctionnaires existant et ne sont pas des emplois de catégorie A dont « la nature » justifie le recours à des agents non titulaires, ne peuvent être conclus que sur le fondement de dispositions prévues pour des situations temporaires. La gravité des conséquences de ces règles justifie les efforts nécessaires pour mettre en place un régime adapté à la situation de la protection judiciaire de la jeunesse, y compris s'il faut en passer par une exception de niveau législatif.

RECOMMANDATION

Les évolutions du droit nécessaires pour garantir la présence d'éducateurs stables et formés auprès des mineurs placés en centre éducatif fermé doivent être mises en œuvre.

III – La concentration d'agents insuffisamment mobiles peut également nuire au respect des droits

Les conséquences de la stabilité du personnel au regard du respect des droits fondamentaux sont globalement positives, de sorte qu'il ne semble pas convenable d'en remettre le principe en cause. En revanche, elle peut comporter des aspects négatifs, voire quelquefois conduire à des situations inacceptables qu'il convient d'accompagner dans un souci de prévention. Ce phénomène touche en premier lieu les établissements de santé mentale et de manière plus marginale, certains établissements pénitentiaires. Il peut concerner la structure globale du personnel d'un établissement ou seulement les affectations dans certains postes.

Les difficultés liées à une stabilité excessive des équipes que rencontre le CGLPL au cours de ses visites sont relativement constantes :

- un fonctionnement exclusivement oral de l'établissement qui conduit à des procédures floues, à une information insuffisante des patients ou à une perte de traçabilité des mesures ;
- une prédominance excessive des relations interpersonnelles dans la prise en charge qui nuit à son objec-

¹⁹ Art. 4 : « Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre Ier du statut général, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants :

1° Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'Etat à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. »

²⁰ Art. 7 : « Pour l'application de l'article 6 sexties de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, la durée totale, du contrat conclu et des renouvellements éventuels ne peut excéder :

- six mois au cours d'une période de douze mois consécutifs pour faire face à un besoin lié à un accroissement saisonnier d'activités ;
- douze mois au cours d'une période de dix-huit mois consécutifs pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activités. »

tivité ;

- une réticence à la formation qui interdit les évolutions, en particulier lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des obligations nouvelles, phénomène particulièrement sensible dans les difficultés de mise en place des politiques de réduction du recours à l'isolement et à la contention ;
- un risque accru d'occultation de pratiques non professionnelles au nom de la cohésion de l'équipe ;
- une perte progressive du sens de la prise en charge qui peut exceptionnellement conduire à perdre la conscience du caractère abusif de certaines pratiques, progressivement admises comme « inévitables » voire « normales ».

L'exemple le plus dramatique des constats du CGLPL dans ce domaine est celui du centre psychothérapeutique de l'Ain (CPA) qui a donné lieu à des recommandations en urgence²¹. Dans cet établissement, le nombre anormalement élevé et la durée excessive des placements sous contention étaient dépourvus d'explication et donnaient lieu de la part de tous – y compris des patients – à un sentiment de résignation ainsi décrit :

Les contrôleurs ont constaté que de nombreux patients s'étaient résignés à leur enfermement, convaincus par le discours médical qu'il était le seul moyen de les apaiser. Questionnés sur leur souhait de voir élargir leurs possibilités de circulation, beaucoup ont répondu « je ne sais pas », « je n'ai pas le droit », « ce n'est pas moi qui décide ». Cette soumission remarquable apparaît comme très préoccupante et ne témoigne nullement de la situation de crise qui justifie leur enfermement. L'extrême réserve avec laquelle les personnes rencontrées, patients comme soignants, se sont exprimé sur les pratiques locales de contention et d'isolement est tout aussi troublante, témoignant de la difficulté d'envisager différemment le soin.

Aucune spécificité de la population accueillie par le CPA n'explique et encore moins ne justifie le recours à l'isolement et à la contention dans les proportions observées dans cet établissement. La nature et le systématisme des limites apportées aux droits des patients à leur liberté d'aller et venir, les conditions d'enfermement de beaucoup d'entre eux portent une atteinte grave aux droits fondamentaux des personnes hospitalisées. Les conditions dans lesquelles les patients sont placés à l'isolement, enfermés, sous contention pour des durées particulièrement longues, pouvant atteindre des mois, voire des années, constituent, à l'évidence, un traitement inhumain et dégradant.

Un interlocuteur associatif du CGLPL, rencontré dans le cadre de la préparation du présent rapport, a clairement relié cette pratique anormale à l'excessive stabilité des équipes qui, s'habituant peu à peu à leurs propres pratiques, ont fini par ne plus être en mesure d'en discerner le caractère excessif.

Sans aller jusqu'à de tels excès plusieurs situations, dans des établissements pénitentiaires, ont montré des pratiques anormales voire illégales, notamment en matière de fouilles, qui résultent d'habitudes prises et sont souvent connues de la hiérarchie, mais perdurent en raison d'habitudes prises. En effet, souvent, dans les établissements pénitentiaires comme dans les hôpitaux, les agents qui sont directement au contact des personnes prises en charge sont très peu mobiles alors que la hiérarchie n'est finalement que « de passage ». Cette situation est favorable à l'installation de pratiques coutumières incontrôlées ou rigides. Il semble dès lors nécessaire de compenser les risques liés à une stabilité excessive par des mesures de formation continue et une vigilance appropriée.

L'installation durable d'agents dans une forme de service peut être à l'origine de risques comparables, auxquels s'ajoute celui d'une coupure excessive avec leur environnement professionnel. C'est en particulier le cas pour les agents chargés du service de nuit, dans toutes les catégories d'établissements, dès lors qu'ils n'effectuent pas ce service par roulement mais de manière systématique.

Pour l'administration pénitentiaire, on peut déplorer que l'exigence de mobilité ne soit pas complètement traitée par le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* qui, pourtant, cite quelques pistes de progrès dont il ne tire pas toutes les conséquences. Il évoque notamment la nécessité « de construire de réels parcours professionnels, en s'appuyant sur la formation continue et en valorisant les compétences acquises tout au long de la carrière », sans en préciser les modalités. Il mentionne aussi le fait que « Pour accompagner la mise en service des nouveaux établissements, la DAP devra mettre en œuvre de nouvelles logiques territoriales permettant d'assurer un pilotage stratégique cohérent sur une même zone d'intervention, tout en assurant un management de proximité des différentes structures pénitentiaires », sans aller jusqu'à considérer que de telles logiques territoriales devraient comporter une dimension de gestion des ressources humaines favorisant la mobilité dans un espace restreint, plus compatible avec les intérêts des agents que l'actuel cadre national.

Dans certains hôpitaux, on rencontre des soignants qui effectuent un service de nuit de manière exclusive depuis plus de dix ans. Des pratiques portant atteinte aux droits des patients s'installent alors progressivement : notamment, dans un établissement visité, les patients étaient enfermés dans leur chambre toute la nuit, alors même que le personnel était en nombre suffisant pour agir différemment. Dans ce type de situation, l'absence de lien avec les autres équipes, notamment de contact avec les médecins et l'encadrement, peu présents la nuit, prive les agents de l'occasion de mettre à jour leurs connaissances professionnelles et peut même, progressivement, les laisser les perdre. Pour ce type de services, une politique de mobilité fonctionnelle interne semble nécessaire.

²¹ Recommandations en urgence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 8 février 2016 relatives au centre psychothérapeutique de l'Ain (Bourg-en-Bresse), JO du 16 mars 2016.

RECOMMANDATION

Le risque d'installation dans la routine des agents les moins mobiles doit être prévenu en organisant des mobilités fonctionnelles au sein des établissements ou dans des bassins d'emploi de taille adaptée, en organisant une présence hiérarchique systématique dans les services isolés et en garantissant de manière adaptée à chaque situation, le maintien et le renouvellement des connaissances professionnelles, de la déontologie et de la qualité des pratiques.

Section 2 Formation

I – Une nécessité de principe

Les règles de droit souple relatives aux établissements pénitentiaires font de la formation un impératif de principe. Les *Règles Nelson Mandela* 75 et 76 formulent les attentes suivantes :

- *tous les membres du personnel pénitentiaire doivent avoir un niveau d'instruction suffisant ;*
- *tous les membres du personnel pénitentiaire doivent suivre, avant d'entrer en service, une formation générale et spéciale adaptée, qui tienne compte des meilleures pratiques existantes ;*
- *seuls les candidats ayant réussi les épreuves théoriques et pratiques sanctionnant cette formation sont autorisés à intégrer les services pénitentiaires ;*
- *l'administration pénitentiaire doit continuer d'offrir à son personnel une formation en cours d'emploi qui permette à ce dernier d'entretenir et d'améliorer ses connaissances et ses capacités professionnelles ;*
- *la formation visée [...] doit inclure, au minimum, des enseignements concernant :*
 - *les lois, réglementations et politiques nationales pertinentes, ainsi que les instruments internationaux et régionaux applicables, dont les dispositions doivent guider le travail et l'interaction du personnel pénitentiaire avec les détenus,*
 - *les droits et devoirs qui s'appliquent aux membres du personnel pénitentiaire dans l'exercice de leurs fonctions, notamment le respect de la dignité humaine des détenus et l'interdiction de certains comportements, en particulier la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,*
 - *la sécurité et la sûreté, notamment la notion de sécurité dynamique, l'usage de la force et de moyens de contrainte, ainsi que la prise en charge des délinquants violents, en tenant dûment compte des techniques de prévention et de désamorçage telles que la négociation et la médiation,*
 - *les premiers soins, les besoins psychosociaux des détenus et les dynamiques propres au milieu carcéral, ainsi que la protection et l'assistance sociales, notamment le dépistage précoce des problèmes de santé mentale ;*
- *les membres du personnel pénitentiaire qui s'occupent de certaines catégories de détenus, ou qui ont d'autres fonctions spécifiques, reçoivent une formation spécialisée correspondante.*

Les *Règles pénitentiaires européennes* 76 et 78 posent des principes comparables :

- *Le personnel est soigneusement sélectionné, convenablement formé – à la fois dans le cadre de son instruction initiale et de sa formation continue ;*
- *Le personnel pénitentiaire exécute une importante mission de service public et son recrutement, sa formation et ses conditions de travail doivent lui permettre de fournir un haut niveau de prise en charge des détenus.*

Ces principes sont repris par plusieurs codes de déontologie.

Celui de la police et de la gendarmerie²² dispose notamment que « l'autorité investie du pouvoir hiérarchique conçoit et met en œuvre au profit des personnels une formation adaptée, en particulier dans les domaines touchant au respect de l'intégrité physique et de la dignité des personnes ainsi qu'aux libertés publiques. Cette formation est régulièrement mise à jour pour tenir compte des évolutions affectant l'exercice des missions de police administrative et judiciaire ».

Celui de l'administration pénitentiaire²³ prévoit notamment que celle-ci « fournit à son fonctionnaire les moyens de remplir ses obligations de formation [...] lors de son recrutement par la formation initiale et durant sa carrière en organisant une formation continue. [...] Elle veille notamment à lui assurer, avant sa prise de fonctions, une formation sur les principales règles nationales et internationales relatives à la protection des droits de l'homme et sur la déontologie. [...] Elle est tenue de dispenser une formation spécifique aux agents susceptibles d'avoir

²² Code de la sécurité intérieure, art. R. 434-2 et suivants.

²³ Code de déontologie du service public pénitentiaire, décret n° 2010-1711 du 30 décembre 2010.

recours à l'usage de la force et des armes ». Cette obligation de l'Etat est complétée par un devoir des agents : « le personnel de l'administration pénitentiaire est tenu d'actualiser régulièrement ses connaissances professionnelles, compte tenu notamment de l'évolution des missions, des métiers et des pratiques pénitentiaires ».

Dans les autres professions, il n'existe pas de code de déontologie comparable, mais les principes généraux du droit de la fonction publique s'appliquent ; ils incluent un « droit à la formation professionnelle tout au long de la vie »²⁴, destiné à favoriser le développement professionnel et personnel des fonctionnaires, faciliter leur parcours professionnel, leur mobilité et leur promotion ainsi que l'accès aux différents niveaux de qualification professionnelle existants et permettant l'adaptation aux évolutions prévisibles des métiers. Ce texte prévoit également que les fonctionnaires peuvent être tenus de suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par les statuts particuliers. Le rappel de ces exigences et de leur caractère général s'impose.

Pourtant, dans la pratique, la formation continue du personnel est une des premières victimes du sous-effectif et de l'absentéisme, les actions programmées étant fréquemment annulées. Cette tendance semble plus faible dans les établissements où les planificateurs du service intègrent la formation dans le planning, ce qui est malheureusement rare.

On doit enfin conclure ces remarques de principe en constatant que l'offre de formation a en elle-même un effet légitimant. Il en est notamment ainsi des formations offertes qui concernent les gestes de sécurité. Ainsi, lorsqu'un hôpital propose une formation intitulée « maîtrise du patient » les infirmiers peuvent croire qu'ils ont le droit d'en faire usage en toutes circonstances. De même, dans les centres éducatifs fermés, la question de savoir si l'on propose ou non l'apprentissage de techniques de contention ou d'autodéfense fait l'objet d'un débat. L'une des organisations syndicales rencontrées dans le cadre de la préparation du présent rapport a insisté sur le fait que celles-ci ne doivent pas être reconduites. L'administration doit donc veiller de manière systématique à ce que l'offre de formation qu'elle formule ou que formulent les établissements placés sous sa tutelle ne vienne pas contredire les objectifs de prise en charge affichés par ailleurs.

II – Garantir en toute hypothèse la formation de base sur le métier principal

Globalement, les interlocuteurs rencontrés par le CGLPL n'ont pas émis de réserves sérieuses sur le niveau et le contenu de la formation initiale des agents qui prennent en charge les personnes privées de liberté, à l'exception de celle qui concerne le personnel non titulaire des centres éducatifs fermés.

Le CGLPL a constaté à plusieurs reprises les insuffisances liées à cette formation, notamment dans des documents publics comme les recommandations relatives aux centres éducatifs fermés de Beauvais (Oise), Sainte-Gauburge (Orne) et Fragny (Saône-et-Loire) ou dans son rapport annuel pour 2013. Il recommandait dans ces documents de :

Satisfaire à l'exigence de formation d'éducateurs compétents, au moins par une formation continue dont l'existence devrait figurer au cahier des charges des établissements pour ceux des agents qui doivent en ressentir la nécessité », de « porter une attention particulière à la formation des éducateurs, initiale ou continue » et de « centrer la formation du personnel sur la manière d'être des adolescents et le dialogue à avoir avec eux, l'interprétation à donner au comportement et la manière d'y répondre, leur apprendre l'usage des moyens de contention si nécessaire.

De nombreux constats comparables ont été dressés dans des rapports de visite.

À l'inverse, le CGLPL observe une corrélation entre le bon fonctionnement d'un centre et la prise en compte de la formation de son personnel. Ainsi, par exemple, pour un centre éducatif fermé visité en 2016 où les professionnels bénéficient d'un accompagnement d'équipe intégré dans leur planning, une semaine sur deux, la politique volontariste conduit à un important investissement du personnel. Le rapport relatif à cette visite mentionne du reste une bonne pratique ainsi décrite : « Les professionnels se voient proposer des formations adaptées à leurs besoins et sont accompagnés dans leur promotion sociale vers la validation des acquis de l'expérience. »

La difficulté couramment rencontrée dans les centres éducatifs fermés en matière de formation n'est que la conséquence de celle qui porte sur le recrutement et la stabilité du personnel. Le recrutement de contractuels étant indispensable faute de titulaires, il convient de veiller à ce que les critères et procédures de recrutement conduisent à l'embauche des professionnels compétents. À cet égard, des mesures ont été récemment prises pour objectiver les recrutements, notamment pour limiter l'impact de la mainmise locale et du bouche-à-oreille. Le passage par la constitution de viviers sélectionnés par une entreprise spécialisée permet de recruter des professionnels en dépassant la simple qualification de « grand frère » ou de « plus costaud ».

Néanmoins, pour les fonctionnaires eux-mêmes, la réticence du corps social de la protection judiciaire de la jeunesse devant le principe même des centres éducatifs fermés peut conduire à des lacunes qu'il serait souhaitable de combler. Ainsi, comme on l'a déjà souligné, une organisation syndicale dont les positions influencent nécessairement l'état d'esprit des agents va jusqu'à dire que « les stages de formation initiale ne doivent pas se dérouler en centre éducatif fermé dans la mesure où ils doivent construire une identité professionnelle incompatible avec la

²⁴ Loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, art. 22.

prise en charge en milieu fermé ». Le sentiment qui fonde cette approche est honorable, mais on ne peut manquer de souligner qu'elle conduit à des lacunes fâcheuses, notamment au regard de leur capacité à assister les mineurs dans leurs démarches juridiques.

Pour le secteur associatif, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse rappelle régulièrement aux employeurs l'obligation légale, en cas de recrutement, de contrôler les titres et diplômes correspondant à l'emploi visé et la situation du postulant à l'embauche au regard du casier judiciaire national et du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.

RECOMMANDATION

Les procédures de recrutement des éducateurs non titulaires doivent être organisées de manière à garantir leur qualification professionnelle et la formation initiale des titulaires doit aborder tous les aspects nécessaires à l'affectation en centre éducatif fermé.

Enfin, deux points essentiels méritent d'être traités.

La démographie médicale impose, on l'a vu, le recours à des médecins à diplôme étranger en grand nombre. Leur connaissance insuffisante de la langue française peut présenter de réelles difficultés, surtout dans une spécialité où l'échange avec le patient a une place essentielle. Les mesures nécessaires pour que ces praticiens acquièrent rapidement le niveau de langue indispensable doivent être prises.

Les perspectives de recrutement importantes de l'administration pénitentiaire, que le CGLPL ne saurait critiquer, imposent à l'école nationale de l'administration pénitentiaire une situation de surcharge qui fait craindre aux organisations syndicales rencontrées une réduction de la durée des formations initiales. Il ne faudrait pas que les efforts de recrutement à venir soient réalisés au prix d'une dégradation des conditions de formation, et moins encore au prix d'une réduction de leur durée. Le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* prend cette réalité en compte :

Au regard des perspectives de recrutement pour l'administration pénitentiaire au cours de la prochaine décennie, la Commission estime nécessaire de conforter le site d'Agen comme lieu central de la formation de l'ensemble des personnels. Un schéma directeur immobilier doit rapidement être arrêté.

Le même document ouvre par ailleurs une perspective qui semble susceptible de conforter efficacement l'acquisition de savoir-faire professionnels maîtrisés :

Une meilleure articulation pourrait notamment être trouvée avec les terrains de stages et les DISP. En effet, les métiers pénitentiaires sont profondément marqués par les relations humaines et se nourrissent de l'expérience. Il serait donc opportun de compléter la formation initiale par une « formation continuée » obligatoire dans les 5 années suivant la première affectation en services déconcentrés.

III – La connaissance des droits fondamentaux des personnes privées de liberté

Pour les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire dont le métier consiste, rappelons-le, exclusivement à prendre en charge des personnes privées de liberté, la connaissance des droits des personnes détenues occupe une place importante dans les programmes de formation.

Ainsi, pour les élèves surveillants, dans le cadre d'une formation globalement sécuritaire, l'un des sept modules de cette formation est intitulé « assurer la prise en charge et l'accompagnement individuel de la personne détenue ». Ce module comprend des enseignements relatifs à la connaissance des personnes détenues, à leur information, à leur orientation et à la mise en œuvre des dispositifs de réinsertion. En complément, un module relatif à la communication comprend un apprentissage destiné à désamorcer les situations conflictuelles ; un module sur la sécurité des personnes et des mouvements fait référence à l'intégrité physique et morale des personnes détenues, ainsi qu'au respect de leurs droits et de leurs biens ; un module sur les interventions en urgence comporte notamment un enseignement sur le cadre légal et réglementaire de l'usage de la force.

Pour les directeurs de services pénitentiaires, la formation, plus marquée par les compétences managériales, comprend des enseignements relatifs à la mise en œuvre des politiques d'insertion de probation et de prévention de la récidive, à l'individualisation de la prise en charge des personnes placées sous main de justice, mais n'identifie clairement pas la question des droits fondamentaux des personnes détenues. En revanche, le programme pédagogique de la formation précise que « l'éthique professionnelle du cadre sera le fil rouge de cette formation. Elle sera notamment mise en perspective par les coordonnateurs lors des temps de préparation et de retour des stages ».

Pour les officiers, la formation, dont le programme emprunte à chacune des deux que l'on vient de décrire, vise manifestement à les préparer à la fois à un rôle de cadre de proximité et à un exercice professionnel en contact avec la population pénale. Leur rôle de formateur est peu abordé ; la question des droits fondamentaux n'est pas non plus identifiée.

D'autres formations dispensées par l'école nationale de l'administration pénitentiaire sont de nature à favoriser

une prise en charge respectueuse des droits fondamentaux. Elles sont ainsi décrites par le garde des sceaux²⁵ :

La gestion des conflits, en milieu fermé comme en milieu ouvert constitue un enjeu majeur de la DAP depuis de nombreuses années. Il concerne tous les corps et catégories de personnels. La DAP a mis en place un programme volontaire de formations dans le cadre des formations initiales et continues des agents.

Ainsi, l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) propose au titre de la formation initiale des personnels de surveillance et d'insertion des enseignements dispensés par le département insertion et sciences criminelles fondés sur l'identification des comportements et la prévention en termes de repérage. L'apprentissage comprend une approche théorique et une analyse des pratiques. Elle concerne les directeurs des services pénitentiaires (DSP), les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP), et les lieutenants pénitentiaires.

Les personnels exerçant une fonction d'encadrement suivront dorénavant un module de formation complémentaire portant sur la négociation. Au titre des formations d'adaptation à l'emploi, l'ENAP inclut la médiation et une semaine de formation sur « la gestion des situations de violence » et sur la « gestion des tensions et gestion des conflits », dans ses enseignements pour les personnels exerçant en maison centrale et en établissements pénitentiaires pour mineurs. Les dix directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) ont aussi inscrit ces thématiques dans leur plan interrégional de formation.

Les formations proposées, sous des intitulés tels que « la communication non violente », « la prévention et la gestion des conflits », « la gestion des situations de violence » concernent les personnels intervenant en établissement pénitentiaire et en service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).

L'ensemble de la formation donnée à l'école nationale de l'administration pénitentiaire, de même que l'alternance entre la formation en école et les stages, n'appelle pas de critique significative de la part des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la préparation du présent rapport. Le CGLPL considère néanmoins que la question des droits fondamentaux mériterait d'être abordée en tant que telle et non pas seulement au fil des autres thématiques. En effet, on observe dans les visites que les droits des personnes détenues ne sont pas toujours clairement identifiés par les surveillants, en tous cas pas de manière suffisante pour qu'ils entrent clairement en balance avec les obligations sécuritaires ou les contraintes d'organisation.

Dans les autres lieux de privation de liberté, la prise en charge des personnes privées de liberté est, comme on l'a dit, une fonction accessoire d'un métier principal qui est l'objet unique de la formation initiale des agents concernés. Dès lors, on est en présence d'agents qui sont formés à la pratique de leur profession dans un milieu ouvert. Il est donc nécessaire, de prévoir pour ces agents une formation spécifique qui leur permette de situer leur pratique professionnelle dans le contexte de la privation de liberté.

Pour la profession infirmière se pose la question de savoir comment il convient de spécialiser les infirmiers affectés en psychiatrie à partir de la formation de base qui leur est donnée dans le cadre de leur diplôme général. En effet, depuis 1992 et la disparition de la formation d'infirmier de secteur psychiatrique, les sujets relatifs à la situation juridique des patients, ou à l'isolement et à la contention sont peu abordés. En outre, les infirmiers de secteur psychiatrique avaient une moyenne d'âge de 25 ans environ et avaient vécu une ou plusieurs expériences professionnelles, ce qui permettait un recul face aux patients. Plus jeunes, les infirmiers actuels manquent parfois de la capacité à être « contenant psychiquement » et s'en tiennent aux protocoles. En revanche, des cadres de santé interrogés sur cette question, estiment que les infirmiers diplômés d'Etat d'aujourd'hui sont professionnels et ont à cœur de réactualiser leurs connaissances par le biais notamment de la formation continue alors que les infirmiers de secteurs psychiatriques auraient eu tendance à « se reposer sur leur acquis ». Par ailleurs, ils estiment que ces professionnels sont dotés de connaissances et de compétences techniques leur permettant de prendre en charge des patients présentant des pathologies somatiques associées, ce qui correspond à un réel besoin.

La situation actuelle est globalement plus satisfaisante que celle qui l'a précédée. Néanmoins, une formation adaptée à la psychiatrie demeure nécessaire pour ceux qui y sont affectés. C'est pourquoi certains établissements de santé mentale mettent en place des formations internes, animées par les praticiens hospitaliers et des infirmiers expérimentés, visant à améliorer les connaissances cliniques des infirmiers affectés en psychiatrie. Tel est le cas dans un centre hospitalier spécialisé visité en 2015, où une formation de 20 heures est accessible aux infirmiers et aides-soignants. D'autres établissements font appel à des organismes extérieurs qui dispensent une formation à l'issue de laquelle les infirmiers obtiennent un certificat intitulé « infirmier spécialiste en soins psychiatriques ». Enfin, certains établissements ont mis en place une pratique de parrainage destinée à accompagner l'entrée dans de nouvelles fonctions. De telles pratiques mériteraient d'être généralisées.

RECOMMANDATIONS

Les infirmiers diplômés d'Etat affectés en psychiatrie doivent bénéficier d'une formation leur permettant d'approfondir leurs connaissances cliniques, d'acquérir un savoir-faire dans la prise en charge des patients et de réactualiser leurs connaissances en matière de dispositions juridiques applicables aux patients hospitalisés sans consentement.

²⁵ Lettre du 28 mars 2017.

Dans les centres éducatifs fermés et dans les centres de rétention administrative, les professionnels qui prennent en charge les personnes privées de liberté, des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse ou des fonctionnaires de la police aux frontières exercent, certes dans l'institution à laquelle ils appartiennent statutairement, une fonction qui ne correspond pas au cœur de métier de leur institution. En conséquence, leur formation initiale, forcément généraliste, n'aborde pas les particularités de lieux de privation de liberté ni la question des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Ainsi le CGLPL rencontre dans ses visites des fonctionnaires qui peinent parfois à identifier les droits des personnes prises en charge et plus encore à les concilier avec les contraintes de la privation de liberté. Il en résulte par exemple des difficultés liées aux fouilles, aux droits en matière disciplinaire, en matière de communication ou de maintien de liens familiaux.

Pour les professionnels de santé, la pratique en dehors de leur institution d'origine, singulièrement en prison, mais aussi en centre de rétention administrative ou en centre éducatif fermé, présente des difficultés particulières : des pathologies spécifiques liées aux addictions, à l'absence prolongée de soins ou à des parcours personnels marqués par la violence, des contraintes thérapeutiques inhabituelles, telles que des règles de distribution des traitements ou l'indisponibilité de certaines professions paramédicales, des exigences déontologiques spécifiques notamment autour de la préservation du secret médical, voire des considérations administratives ou sécuritaires comme le port de moyens de contrainte ou l'absence de prise en charge de certaines prothèses. À ceci s'ajoutent naturellement les spécificités du milieu fermé et le poids de la violence. Dans une moindre mesure, des remarques comparables peuvent être faites concernant les professionnels qui exercent dans milieu fermé qui n'est pas leur milieu professionnel ordinaire, notamment les enseignants ou les travailleurs sociaux.

Certes, il existe pour les professionnels de santé des formations spécifiques à la médecine en milieu pénitentiaire, sous forme de diplômes d'université. Néanmoins, ces formations ne sont pas obligatoires et précèdent très rarement une prise de poste. En outre, elles ne sont pas orientées vers la question des droits des personnes privées de liberté, mais plutôt vers les aspects médicaux de la prise en charge. Il semble par ailleurs utile que les diplômes d'université ou les capacités mentionnés au paragraphe précédent soient reconnus comme validant une compétence particulière pour le personnel médical et para-médical et, à ce titre, pris en charge financièrement par les établissements hospitaliers.

L'absence de formation spécifique sur les droits des personnes privées de liberté est d'autant plus grave que ce sont parfois des professionnels non formés pour cela qui doivent expliquer leurs droits aux personnes privées de liberté. Le CGLPL a ainsi rencontré des infirmiers qui ne comprenaient pas toujours pourquoi ils devaient expliquer les voies de recours à des patients « alors qu'ils ne voulaient que leur bien » ; des éducateurs qui ignorent tout de la situation juridique des enfants qui leur sont confiés ou des policiers qui ne connaissent que de manière imparfaite les droits qu'ils sont chargés de notifier, par exemple les règles du droit d'asile. De même, le CGLPL a recommandé à plusieurs reprises, notamment dans ses rapports pour les années 2012 et 2014, que des actions de formation soient mises en place en matière juridique au bénéfice des éducateurs en centre éducatif fermé.

Ces difficultés ont été ponctuellement prises en compte. Ainsi, l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse s'est saisie des questions relatives au respect des droits fondamentaux à la suite des rapports de l'inspection générale des services judiciaires et de l'inspection générale des affaires sociales de 2013 et 2015 portant sur le dispositif des centres éducatifs fermés²⁶. Un plan de formation spécifique est mis en œuvre par l'école de la protection judiciaire de la jeunesse et décliné par les pôles territoriaux de formation sur l'ensemble des territoires accueillant un centre du secteur public, cette offre ayant vocation à terme à concerner également ceux du secteur associatif habilité.

La police aux frontières sollicite le CGLPL lui-même dans le cadre de la formation des policiers nouvellement affectés dans ses services ; de même, le CGLPL intervient systématiquement dans la formation des officiers de gendarmerie et des commissaires de police, mais il s'agit plutôt là de présentations de nature institutionnelle. Cette formation est parfois complétée par des initiatives locales : on doit en particulier mentionner une mesure prise par la direction zonale de la police aux frontières du Sud de la France, qui sollicite l'intervention de psychologues de l'administration pénitentiaire pour présenter les conséquences psychologiques de l'enfermement aux policiers chargés des centres de rétention administrative.

RECOMMANDATION

Tout professionnel amené à participer à la prise en charge de personnes privées de liberté doit recevoir une information sur le statut et les droits de ces personnes.

IV – L'aide à la prise de poste

Même dans l'administration pénitentiaire, dans laquelle les fonctionnaires occupent « dans leur milieu » un emploi pour lequel ils ont reçu une formation théorique et effectué des stages, l'aide à la prise de poste est une

²⁶ Inspection générale des services judiciaires et inspection générale des affaires sociales, *Rapport sur le dispositif des centres éducatifs fermés*, juillet 2015.

étape essentielle de l'acquisition des compétences. Les organisations syndicales ont à cet égard souligné la nécessité de l'organiser formellement et de susciter une transmission de savoir informelle. Les organisations syndicales déplorent le caractère insuffisant des mises en situation qui, certes, existent tant en formation initiale qu'en formation continue, mais qui ne suffisent pas à préparer un agent à l'exercice réel de son métier. Elles regrettent surtout que dans plusieurs établissements, évidemment les plus surchargés qui accueillent les agents les plus jeunes, les « périodes d'intégration » tendent à disparaître : l'insuffisance de l'effectif et l'urgence dans laquelle se trouve l'établissement d'assurer les services font que les jeunes agents prennent leurs postes sans connaître leur environnement et leurs interlocuteurs.

Au sein même de l'administration pénitentiaire, il existe des fonctions atypiques qui devraient faire l'objet d'une formation spécifique. Il en est en particulier ainsi du personnel de greffe des établissements. L'administration pénitentiaire pourvoit aux emplois de greffe pour partie avec des agents administratifs pour partie avec du personnel de surveillance appartenant aux corps de commandement ou d'exécution. Il est fréquent que le greffe d'un nouvel établissement soit dirigé par des agents dépourvus de toute expérience en la matière, dont la principale aide provient de leurs propres efforts à approcher des collègues plus expérimentés en poste dans d'autres établissements. La qualité du personnel servant dans les greffes, son investissement personnel, son expérience confinant à l'expertise pour certains, compensent souvent l'absence de professionnalisation et la faiblesse de la formation initiale et continue, mais cette qualité ne saurait suffire à remplacer une véritable formation institutionnalisée. Ce constat avait conduit le CGLPL à recommander dans son rapport d'activité 2010 la création d'un corps de greffiers pénitentiaire. On comprend cependant que les inconvénients que présenterait l'étroitesse d'un corps restreint aient conduit l'administration pénitentiaire à faire un autre choix, mais on doit insister sur la nécessité de professionnaliser réellement les agents responsables de cette fonction.

Un raisonnement comparable peut être appliqué à de nombreuses autres fonctions qui, n'entrant pas dans les perspectives d'emploi habituelles d'un corps de fonctionnaires, ne font pas l'objet d'une formation initiale ; c'est le cas, par exemple, dans la police, de la fonction d'officier de garde à vue ou de chef de poste, de même que des policiers qui exercent en centre de rétention administrative des fonctions de greffe ou d'information des personnes retenues.

Lorsque l'exercice des fonctions auprès de personnes privées de liberté a un caractère atypique ou exceptionnel, l'aide à la prise de poste est inégalement organisée.

Pour les centres de rétention administrative, le Comité européen pour la prévention de la torture donne la liste des aptitudes spécifiques nécessaires :

Le personnel de surveillance dans les centres de rétention pour migrants doit être soigneusement sélectionné et bénéficier d'une formation appropriée. Le personnel doit posséder des aptitudes développées en matière de communication interpersonnelle et de sensibilité à différentes cultures en fonction de la provenance des personnes retenues. De plus, au moins certains surveillants devraient avoir des compétences linguistiques pertinentes. Il convient de leur enseigner à reconnaître les symptômes de réactions au stress que pourraient présenter des personnes retenues et à prendre les mesures qui conviennent. La présence tant d'hommes que de femmes dans les effectifs peut avoir des effets bénéfiques en termes éthiques et favoriser une certaine normalité dans un lieu de rétention. La présence de membres du personnel de sexe féminin doit être garantie dans tous les établissements accueillant des femmes retenues.²⁷

Dans ces centres, le personnel nouvellement affecté est tenu de suivre des formations obligatoires : un module de 15 heures sur la gestion des centres de rétention administrative, un de 24 heures sur l'adaptation dans un centre de rétention pour les chefs de centres, une immersion dans un centre de 18 heures pour le personnel actif de la police, et deux modules relatifs à la garde des centres pour un total de 30 heures. Les organisations syndicales pointent toutefois quelques lacunes, notamment sur la sécurité incendie, le caractère insuffisant des mises en situation, la question des langues et l'insuffisance de la formation par des psychologues. Localement, cette offre de formation peut être complétée par des initiatives intéressantes telles que le recours aux psychologues de l'administration pénitentiaire pour évoquer les conséquences de l'enfermement.

Dans le monde médical, la difficulté principale porte sur la prise de fonctions en établissement pénitentiaire. Il existe certes, dans le guide méthodologique relatif à la santé en prison²⁸, une recommandation tendant à ce que l'administration pénitentiaire organise une formation « d'accueil », mais elle semble dépourvue d'effet. De la sorte, les praticiens exerçant en milieu pénitentiaire se trouvent le plus souvent dépourvus de toute information relative à l'organisation des établissements ou à la déontologie de leurs agents. Il semble en conséquence nécessaire de mettre en place une formation d'accueil spécifique à tout professionnel de santé exerçant en prison, dispensée par des acteurs de soins de terrain et portant notamment sur les thématiques de l'organisation de la vie en prison, de la gestion de la violence, de la confidentialité et de la déontologie. Un projet en ce sens est en cours ; il doit être conduit à terme.

Une difficulté comparable se présente pour les enseignants ou pour les travailleurs sociaux présents dans les

²⁷ *Rétention des migrants*, fiche thématique du Comité européen pour la prévention de la torture, Mars 2017.

²⁸ Circulaire interministérielle du 30 octobre 2012 relative à la publication du guide méthodologique sur la prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice.

établissements pénitentiaires. On rappellera simplement ici la recommandation formulée par le CGLPL dans son rapport annuel pour 2014, tendant à faire bénéficier ces agents d'une formation et d'un accompagnement dans leurs fonctions en détention.

RECOMMANDATION

Tout professionnel amené à participer à la prise en charge de personnes privées de liberté doit, outre l'enseignement relatif à la spécificité de l'exercice en milieu fermé, recevoir une aide à la prise de fonctions.

V – La gestion des situations de crise

A – La maîtrise de la violence

La violence est, comme on l'a vu, une caractéristique commune des lieux de privation de liberté. Dès lors, le personnel employé dans ces lieux, doit être en mesure de la prévenir et d'avoir face à elle une réaction appropriée.

Dans les établissements de santé mentale, beaucoup d'importance est accordée à la formation OMEGA, programme visant à développer chez l'intervenant du secteur de la santé des habiletés et des modes d'intervention pour assurer sa sécurité et celle des autres en situation d'agressivité. Au terme de cette formation, le participant sera en mesure d'identifier les personnes à risque présentes dans son milieu de travail, de choisir et de prendre les dispositions de protection physique appropriées à la situation, de sélectionner et d'appliquer le mode d'intervention verbale ou psychologique le plus approprié à l'agressivité exprimée, de communiquer efficacement avec ses collègues dans un objectif de résolution de crise d'agressivité et, si nécessaire, d'appliquer des techniques simples d'esquive et d'immobilisation.

Pour les centres éducatifs fermés, la prise en compte de la violence présente un double aspect : la nécessité de prendre en compte les épisodes de violence subis par les mineurs et celle de contenir leurs accès de violence, ainsi que le recommande le Comité européen pour la prévention de la torture :

La surveillance et le traitement des mineurs privés de liberté sont des tâches particulièrement exigeantes. Il convient de tenir compte du fait que nombre d'entre eux ont subi des violences physiques, sexuelles ou psychologiques. Le personnel appelé à accomplir de telles tâches devrait être recruté avec soin pour sa maturité, son intégrité professionnelle et sa capacité à relever les défis que constituent le travail avec ce groupe d'âge – et la préservation de son bien-être. Des mesures devraient plus particulièrement être prises pour garantir la présence régulière d'éducateurs spécialisés, de psychologues et de travailleurs sociaux dans les centres de détention pour mineurs. Ils devraient être motivés pour travailler avec des jeunes, et être capables de les guider et de les stimuler.

Il convient d'accorder une attention particulière à la formation du personnel à la gestion des épisodes de violence, en particulier grâce à l'apaisement des tensions par la parole et aux techniques professionnelles de contention. [...] Les membres du personnel devraient être attentifs aux signes de harcèlement (notamment les agressions physiques et sexuelles, les insultes, l'extorsion et le vol d'effets personnels appartenant à d'autres mineurs) et devraient savoir réagir et adopter une attitude proactive pour empêcher que de tels incidents ne se produisent.²⁹

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse a développé un module de formation dédié à la prévention et à la gestion des situations de violence, d'une durée d'environ 30 heures, qui permet également de travailler sur la protection des mineurs et de leurs droits en structures éducatives. Il est, comme on l'a vu, contesté par une organisation syndicale.

Pour l'administration pénitentiaire, les organisations syndicales considèrent que la formation délivrée à l'école nationale de l'administration pénitentiaire est de bonne qualité sur la gestion des crises et des incidents. Elle comporte des mises en situation qui, contrairement à celles qui portent sur le management, sont considérées comme utiles. Ces organisations considèrent également que la formation donnée en matière d'usage de la force est adaptée.

La satisfaction conjointe des administrations et des organisations syndicales est rassurante, mais les visites du CGLPL, dans toutes les catégories d'établissements, incitent à plus de modération. Les agents sont parfois victimes d'actes de violence qui n'ont pas été correctement prévenus ou anticipés et peuvent quelquefois réagir de manière inadaptée. De nombreux témoignages dans ce sens sont reçus par les contrôleurs au cours de leurs visites ou adressés à l'institution par courrier. Ils font état de réactions immédiates, qui ne sont pas précédées d'échanges oraux destinés à « faire baisser la tension » et qui peuvent ne pas être proportionnés. C'est pourquoi, le CGLPL ne peut que recommander que la formation des professionnels dans cette matière soit généralisée et actualisée de manière obligatoire et systématique. Certaines situations particulièrement porteuses de risques, en particulier le recours à l'isolement et à la contention en psychiatrie, la contention des mineurs placés en centre éducatif fermé, le

²⁹ *Les mineurs privés de liberté en vertu de la législation pénale*, Extrait du 24e rapport général du Comité européen pour la prévention de la torture, 2015.

placement disciplinaire « en prévention » dans les établissements pénitentiaires et le placement à l'isolement dans les centres de rétention administrative doivent faire l'objet de qualifications obligatoires et régulièrement mises à jour.

RECOMMANDATION

Tous les professionnels dont l'activité intègre une mission de sécurité au contact de personnes privées de liberté doivent se voir offrir une formation à la prévention de la violence et gestion des actes violents.

B – Le recours à l'isolement et à la contention

Dans les établissements de santé mentale, les soignants peuvent être confrontés à une situation de crise spécifique : le placement de patients en isolement ou sous contention qui fait partie de la prise en charge thérapeutique. Il s'agit d'un acte qui peut nécessiter l'usage de la force. Il ne relève pas d'une indication thérapeutique, mais d'une logique de prévention des risques que l'état du patient présente pour sa propre sécurité ou celle d'autrui. Il fait l'objet, depuis la loi du 26 janvier 2016 d'un encadrement législatif³⁰ :

L'isolement et la contention sont des pratiques de dernier recours. Il ne peut y être procédé que pour prévenir un dommage immédiat ou imminent pour le patient ou autrui, sur décision d'un psychiatre, prise pour une durée limitée. Leur mise en œuvre doit faire l'objet d'une surveillance stricte confiée par l'établissement à des professionnels de santé désignés à cette fin. [...]

L'établissement établit annuellement un rapport rendant compte des pratiques d'admission en chambre d'isolement et de contention, la politique définie pour limiter le recours à ces pratiques et l'évaluation de sa mise en œuvre.

Certains établissements rendent obligatoire pour les infirmiers et aides-soignants la formation « soins, renfort d'urgence et contention ». Elle consiste à enseigner aux soignants les comportements à adopter pour apaiser et maîtriser un patient agité ainsi que la pratique de la contention. On peut regretter que, contrairement à la pratique d'autres pays, l'aptitude du personnel soignant à placer un patient en isolement ou sous contention ne fasse pas l'objet d'une qualification obligatoire et régulièrement mise à jour, laquelle devrait à la fois améliorer la connaissance des situations dans lesquelles cette mesure est nécessaire, compte tenu de l'objectif de limitation fixé par la loi, et conduire à un usage strictement proportionnel de la force.

RECOMMANDATION

Les professionnels susceptibles d'avoir à placer sous contrainte une personne en état de crise, devraient bénéficier d'une qualification spécifique et régulièrement renouvelée leur permettant d'intégrer l'objectif de limitation de ces pratiques fixé par la loi et de n'user de la force que dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité.

³⁰ Code de la santé publique, Art. L. 3222-5-1.

Chapitre 4

Maîtriser les comportements professionnels

Section 1

Déontologie

Pour la plupart des professions participant à la prise en charge de personnes privées de liberté, il existe des dispositions garantissant la déontologie : code de déontologie commun aux forces de police et de gendarmerie et code de déontologie de l'administration pénitentiaire. Les professions médicales et paramédicales bénéficient également de tels codes. Ils font l'objet d'un enseignement d'importance variable au cours des formations initiales et leur respect fait partie des engagements pris au cours des prestations de serments.

Par exemple le contenu et l'usage du code de déontologie de l'administration pénitentiaire sont ainsi décrits par le garde des sceaux :

Ce code rappelle les devoirs du personnel de l'administration pénitentiaire dans les relations avec les personnes qui lui sont confiées et énonce notamment les principes de respect absolu, de non-discrimination et d'exemplarité.

Son respect est contrôlé au quotidien par les chefs d'établissement et les équipes d'encadrement. Si un manquement est constaté, le chef d'établissement ou le directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation (ou la personne désignée) reçoit l'agent, lui adresse une lettre d'observation ou une demande d'explication. Tout manquement aux devoirs définis par le code de déontologie est susceptible d'une sanction disciplinaire (art. 6 du code).

À l'ENAP, la thématique de la déontologie figure dans toutes les formations initiales : par exemple pour les élèves surveillants, 2 heures sont consacrées à la présentation en amphi de la déontologie pénitentiaire avant le départ en stage de mise en situation puis une séance en groupe avec des cas pratiques après le stage de mise en situation pendant 2 heures.

De plus, dans les cours dispensés sur d'autres thématiques, il est régulièrement fait un rappel des règles déontologiques et les élèves sont aussi amenés à se questionner sur ce sujet. Le but recherché est de faire en sorte que les élèves, dans leurs pratiques professionnelles, adoptent un comportement conforme à la déontologie et incitent leurs collègues à en faire de même. Enfin, lors des rassemblements des élèves, la thématique est aussi abordée.

La déontologie est également dispensée aux élèves directeurs à hauteur de 6 heures, et est mutualisée avec les Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation.

Pour les lieutenants pénitentiaires, 3 heures consacrées à la connaissance des règles et dispositifs ainsi qu'à l'identification du code de déontologie, complétées par 3 heures de retour d'expérience, autour de la thématique « se conformer et faire respecter les règles de déontologie ».

Dans la police nationale, dont la formation repose sur des mises en situation, celles-ci sont censées faire appel à l'ensemble des connaissances des élèves pour traiter un cas pratique ; elles intègrent donc une dimension éthique.

En revanche, il n'existe aucun code de déontologie de la protection judiciaire de la jeunesse, hormis pour les psychologues dont les syndicats ont signé le code de déontologie des psychologues français³¹. Le respect des obligations des autres agents de cette direction est assuré dans les conditions de droit commun de la fonction publique et peut être ponctuellement rappelé dans des guides méthodologiques ou référentiels métiers à destination des services déconcentrés. Une proposition de mettre en place des commissions d'éthique a été formulée par les fédérations dans le cadre de travaux conduits sur la maltraitance mais reste à ce jour à l'état d'hypothèse de travail. Les organisations syndicales rencontrées ont considéré que, si la perspective d'un code de déontologie pour la protection judiciaire de la jeunesse n'avait jamais été sérieusement envisagée, un tel document pourrait ne pas être inutile.

Le contenu des codes de déontologie existants, généralement adapté et complet n'appelle pas de remarque particulière.

Dans la pratique, l'importance accordée à ces documents est assez inégale. Si les administrations déclarent unanimement que le respect de la déontologie est contrôlé par les inspections internes, les organisations syndicales sont plus dubitatives. Elles déplorent fréquemment un enseignement théorique ou rapide de la déontologie et

³¹ Code de déontologie des psychologues français, 1996, actualisé en 2012.

regrettent que, bien que ce code soit généralement affiché, il ne constitue en pratique qu'une référence lointaine que l'on ressort en cas d'incident. Dans l'administration pénitentiaire, la redondance du code de déontologie avec les *Règles pénitentiaires européennes* a même été mentionnée comme une source de pesanteurs.

Les visites du CGLPL tendent à confirmer les difficultés d'appropriation de la déontologie par les agents ainsi qu'une certaine ambiguïté sur son caractère obligatoire, parfois aggravée par un discours syndical qui favorise souvent une approche purement sécuritaire sans référence aux droits des personnes prises en charge.

RECOMMANDATION

L'appropriation des règles déontologiques doit être renforcée, en particulier lors de la formation continue et par des mises en situation portant sur l'éthique professionnelle.

L'existence de règles déontologiques et leur enseignement ne suffisent pas à en faire une référence vivante, évolutive et adaptée à la pratique professionnelle. Il est nécessaire pour cela que les administrations bénéficient d'instances dans lesquelles les règles déontologiques sont débattues, mises à jour et adaptées aux difficultés concrètes de la pratique professionnelle. Localement, des comités d'éthique ou une analyse des pratiques peuvent y pourvoir (cf. chapitre 5). En revanche, il semble utile que chaque administration dispose, de manière centralisée, d'une instance ouverte chargée de réexaminer les règles déontologiques, de les mettre à jour et de les adapter à chaque situation concrète.

A cet égard, la mise en place d'un comité d'orientation du contrôle interne de la police nationale peut être regardée comme un exemple pertinent. Cette structure placée au sein de l'inspection générale de la police nationale³² est sobrement définie de la manière suivante : « *Une structure de pilotage du contrôle interne et de la maîtrise des risques est instituée au sein de l'inspection générale de la police nationale. Elle est chargée du pilotage, de la coordination et de l'animation du dispositif prévu à l'article précédent* ». Son intérêt principal vient de sa composition très ouverte (inspection générale, directions opérationnelles de la police nationale et de nombreux partenaires de l'institution - autorités administratives indépendantes, organisation syndicale, presse, avocats, etc.) et de la nature des thèmes abordés (garde à vue, utilisation des moyens de contrainte, etc.) qui constituent un terrain favorable à une discussion féconde sur les sujets à forte implication déontologique.

RECOMMANDATION

Il est souhaitable que chaque administration chargée d'administrer des lieux de privation de liberté mette en place une instance ouverte permettant l'appropriation, la mise à jour et l'adaptation de ses règles déontologiques.

Section 2

La sanction des comportements non professionnels

L'identification des pratiques non professionnelles ne peut résulter du seul hasard, ou de situations dans lesquelles elles conduisent à des conséquences trop visibles ou manifestement inacceptables. Il appartient à l'administration de mettre en place des mesures préventives et des moyens de dépistage. Ainsi, dans les quelques mois précédant la rédaction du présent rapport, le CGLPL a été, dans trois établissements au moins, le témoin de situations de corruption connues de l'administration, voire de l'autorité judiciaire, toutes deux impuissantes, les enquêtes déclenchées n'ayant pas abouti. De même, il a été le témoin de situations dans lesquelles des violences avaient été alléguées et avaient laissé des traces physiques, sans que les services médicaux ne soient en mesure d'effectuer les signalements nécessaires, le plus souvent par crainte de représailles de la part des personnes détenues. De telles situations ne peuvent perdurer, les mesures de prévention de la corruption nécessaires doivent être prises et un système de dépistage des violences, au moins lorsqu'elles laissent des traces physiques, doit être mis en place, comme le recommandent les *Règles pénitentiaires européennes*.

Il existe aujourd'hui des dispositifs indirects permettant l'intervention de « lanceurs d'alerte », par exemple le recours au Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou au Défenseur des droits qui disposent des moyens juridiques de protéger ceux qui s'adressent à eux. Néanmoins, faute d'une affirmation claire de leur rôle et d'une définition générale des mesures de protection qui peuvent leur être appliquées, d'éventuels « lanceurs d'alerte » hésitent à se manifester, alors même que le très grand nombre des professionnels réprouve les pratiques anormales d'un tout petit nombre. Il semble donc utile que soit définie une procédure permettant à ceux qui estiment devoir dénoncer des pratiques anormales de le faire sans craindre pour leur sécurité immédiate ou future.

L'exercice du pouvoir disciplinaire, si l'on en juge par les conséquences qui sont les siennes, semble pâtir des distorsions que l'on a dénoncées pour la sécurité. Une organisation syndicale a d'ailleurs déclaré au CGLPL qu'au regard des conséquences disciplinaires « il vaut mieux avoir un pendu qu'un évadé ». Il appartient donc à l'administration de s'assurer que son pouvoir disciplinaire a bien pour effet d'encadrer l'ensemble des pratiques

³² Arrêté du 10 juin 2016 relatif à l'organisation du contrôle interne au sein de la direction générale de la police nationale et de la préfecture de police.

professionnelles et non pas seulement de renforcer le caractère contraignant des mesures de sécurité.

L'identification des agents pénitentiaires dans le cadre des procédures disciplinaires peut également être source de difficultés. La tradition d'anonymat du personnel de surveillance fait que, notamment dans les maisons d'arrêt, les personnes détenues ne sont pas toujours en mesure de désigner un agent avec précision. À cet égard, on comprend mal les raisons qui ont poussé le législateur à ne pas intégrer l'administration pénitentiaire dans l'obligation faite aux forces de police de gendarmerie de porter un numéro matricule visible de tous sur leur uniforme. Au-delà du fait qu'elle faciliterait probablement l'identification des agents auxquels des faits peuvent être reprochés, cette obligation pourrait avoir un effet préventif de comportements non professionnels.

Si la détection des pratiques non professionnelles et leur dénonciation doivent être systématiques, leur sanction doit être adaptée. Certaines pratiques relèvent du juge pénal, d'autres du pouvoir disciplinaire, mais d'autres sont aussi le symptôme de difficultés professionnelles, d'isolement, d'inexpérience ou d'erreurs. En pareils cas, le CGLPL considère qu'une réaction de l'autorité est nécessaire mais que celle-ci peut ne pas avoir la forme d'une sanction au sens disciplinaire actuel. L'administration pénitentiaire aurait à cet égard avantage à réfléchir à des formules alternatives à la sanction (notamment les formations ou stages obligatoires) comme le fait la direction générale de la police nationale.

I – Le CGLPL reçoit des témoignages de comportements non professionnels

Le CGLPL est à de nombreuses reprises le témoin de pratiques non professionnelles de la part d'agents qui participent à la prise en charge des personnes privées de liberté.

Dans les établissements pénitentiaires, les contrôleurs reçoivent fréquemment des plaintes des personnes détenues – qui peuvent être corroborées par des membres du personnel – relatives à des faits de violences en détention. Les faits sont parfois précis, s'agissant des auteurs, des victimes, des circonstances ; ils sont alors signalés au procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Il n'est pas toujours possible de procéder ainsi. D'une part, les faits sont difficilement vérifiables : il peut être difficile d'identifier les personnes mises en cause, les dates des faits peuvent être floues, les éléments signalés peuvent être de nature immatériel (un comportement irrespectueux, un propos inadapté...) ; d'autre part, les personnes détenues elles-mêmes peuvent ne pas souhaiter que leur nom soit donné par crainte de représailles et n'acceptent de se confier qu'après avoir reçu l'engagement du contrôleur de ne rien divulguer.

Il arrive que la mise en cause ne concerne pas une personne mais un groupe de personnes, comme cela fut le cas lors de la visite d'une maison centrale en novembre 2010 à propos des « pratiques extrêmement rigides d'une équipe de surveillants, tendant non seulement à une application sans discernement du règlement intérieur mais aussi à des attitudes provocatrices à l'égard des personnes détenues ».

Dans d'autres cas les manquements sont plus diffus et relèvent de pratiques collectives qu'il est difficile d'individualiser, ainsi, au centre pénitentiaire de Fresnes, en octobre 2016³³, où apparaît une propension à privilégier la fermeté au dialogue :

Les contrôleurs ont reçu de nombreux témoignages, tant de la part de personnes détenues que de la part de professionnels, faisant état d'un usage banalisé et immédiat de la force sans que la nécessité de son utilisation soit toujours avérée et sans que des mesures tendant à l'éviter aient été prises préalablement. (...) De nombreux témoignages et des constats directs des contrôleurs ont montré que l'alerte était donnée dès le premier signe d'opposition d'une personne détenue ; que dans ce cas les surveillants se précipitaient, dans des conditions ne garantissant pas le caractère «strictement nécessaire» de la force employée, notamment quant au nombre des intervenants ; qu'en conséquence la proportionnalité de la réaction, qui seule permet de distinguer la force légitime de la violence abusive, n'était pas respectée.

Pris isolément, les faits relatés sont parfois ténus mais, mis ensemble, ils peuvent créer une situation préoccupante qui résulte de pratiques individuelles susceptibles de donner lieu à des sanctions. Parmi les illustrations les plus fréquentes, on peut citer les reproches faits à propos des membres du personnel qui manquent à leur devoir de retenue dans leur comportement à l'égard des personnes détenues ou bien encore les fortes pressions qui s'exercent parfois sur les personnes qui font état de leur intention d'utiliser les voies de recours ou de porter plainte.

Dans les établissements de santé mentale, des allégations de maltraitance existent, mais il est difficile d'apprécier la réalité de la situation : maltraitance réelle ou sentiment de la personne concernée. La maltraitance peut prendre diverses formes, physiques, psychologiques. Dès lors, on craint d'informer les autorités compétentes sur une simple impression. A ces difficultés s'ajoute le silence du patient par crainte de représailles, sentiment de culpabilité ou de honte. De fait, il y a très peu de procédures disciplinaires conduites à l'encontre d'agents hospitaliers en raison de la méconnaissance des droits fondamentaux.

Cependant dans un établissement visité par le CGLPL, il a été fait état d'un acte de maltraitance commis par un aide-soignant sur deux patients relevant de la psycho-gériatrie, durant la semaine précédant le contrôle. Cet inci-

³³ Recommandations en urgence du 18 novembre 2016 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne), JO du 14 décembre 2016.

dent a été signalé par un soignant et l'auteur a été immédiatement suspendu. Une réunion collective exceptionnelle a été organisée deux jours plus tard, avec l'ensemble de l'équipe y compris le personnel en repos, le médecin, le cadre supérieur de santé, le cadre de santé et la coordinatrice des soins afin d'analyser les conséquences de la situation ainsi que les facteurs qui avaient pu la causer. Rien dans le comportement antérieur de l'auteur de l'acte n'ayant pu laisser présumer ce passage à l'acte imputé à un *burn-out*, il était prévu d'organiser une réunion institutionnelle afin d'initier une réflexion sur la maltraitance, son repérage et la qualification de certaines conduites.

Dans les centres de rétention administrative, des témoignages de violences de la part des policiers existent aussi. Il peut s'agir de violences individuelles, par exemple, dans un centre visité en 2015 :

L'attention du Contrôleur général des lieux de privation de liberté avait été attirée sur les violences commises par un fonctionnaire de police envers plusieurs personnes retenues. Cette affaire a été portée devant le procureur de la République et le fonctionnaire a été déplacé immédiatement vers la direction départementale de la police aux frontières. Dans le cadre de la procédure disciplinaire, l'inspection générale de la police nationale a été saisie. L'affaire était pendante au moment de la visite.

Ou collectives, par exemple, dans un centre également visité en 2015 :

Les contrôleurs ont rencontré un retenu se plaignant de la réaction de policiers du centre de rétention administrative lors de son arrivée ; il était en possession d'un certificat médical délivré par le médecin du centre, évoquant un hématome au front et des douleurs lombaires et concluant à un jour d'incapacité temporaire de travail. Selon lui, quatre policiers l'avaient maîtrisé de manière préventive en le jetant au sol et en l'y maintenant brutalement alors qu'il protestait avec une certaine véhémence contre le fait de devoir prendre son repas dans un réduit réservé au linge sale. Invitée à s'exprimer à propos des mesures prises ou envisagées, l'équipe de direction indique visionner les enregistrements lorsqu'une difficulté lui est signalée et les conserver à l'intention du parquet ; dans l'attente de ses instructions, la direction n'a pas estimé devoir engager une quelconque action à l'égard des personnels (demande d'explication, rappels à l'ordre ou autre). Le procureur de la République, rencontré au deuxième jour de la visite, n'avait pas conservé le souvenir de plaintes ; la direction du centre était estimée « sincère et transparente ».

Forum réfugiés dit avoir reçu à plusieurs reprises des signalements de retenus se plaignant de violences policières ou d'insultes, dont certaines commises au sein du centre. L'association aide les retenus qui le souhaitent à rédiger un courrier à l'adresse du parquet et se charge de le poster ; si les violences ont été commises au centre de rétention administrative, la directrice est informée par mail (les contrôleurs ont notamment vu un message auquel il n'avait apparemment pas été répondu). Deux plaintes auraient ainsi été adressées au parquet.

La lecture des rapports de visite du CGLPL fournit de nombreux autres exemples.

II – Les poursuites sont cependant peu nombreuses

Même si toutes les administrations consultées font état d'une certaine fermeté disciplinaire, les atteintes aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté ne paraissent pas faire l'objet de sanctions fréquentes. La disproportion entre le nombre des faits signalés et le nombre des poursuites ne peut manquer de surprendre. La protection judiciaire de la jeunesse ne signale aucune poursuite liée au respect des droits fondamentaux des mineurs privés de liberté au cours des trois dernières années. La police nationale, administration qui concentre à elle seule près de la moitié des procédures disciplinaires de l'Etat, ne signale que quelques cas de cette nature (deux pour des manquements au devoir de respecter la dignité de la personne en lien avec une mesure de rétention et douze pour des manquements au devoir de protection de la personne interpellée en lien avec une mesure de rétention entre 2013 et 2015). Pour cette période, la gendarmerie fait état de vingt-cinq procédures disciplinaires liées au non-respect de droits fondamentaux, sans préciser si ces infractions étaient liées à des mesures de rétention.

L'administration pénitentiaire a également mis en œuvre des procédures disciplinaires liées à la méconnaissance des droits fondamentaux des personnes privées de liberté par les agents. Sur les trois années 2014, 2015 et 2016, les sanctions suivantes ont été prononcées :

- quant au droit à la protection de l'intégrité physique : quinze cas, dont quatorze exclusions temporaire de fonctions, et un déplacement d'office ;
- quant au droit au respect de la vie privée : un cas (révocation) ;
- quant au droit de ne pas être soumis à un traitement dégradant : un cas (révocation).

Dans les établissements de santé, il n'existe pas de statistique nationale, mais certains interlocuteurs du CGLPL relèvent une baisse de la tolérance aux manquements déontologiques ; ainsi, selon une association, dans l'un des gros hôpitaux psychiatriques de France (non visité par le CGLPL) « on ne laisse plus faire ; on a sanctionné plus en cinq ans que les dix ou quinze années précédentes. Il y a plus de sensibilité aux manquements et plus de transparence ; l'évaluation des pratiques professionnelles a permis d'ouvrir les portes ». Cette vision optimiste n'est cependant pas générale, dans plusieurs établissements visités, les responsables ont indiqué au CGLPL qu'il est difficile de gérer une procédure disciplinaire.

Les organisations syndicales rencontrées ont évoqué le caractère inadapté de la discipline, qui est utilisée par

l'administration « lorsqu'elle n'a pas le choix » ou selon une autre organisation « en fonction du risque de médiatisation plutôt qu'en raison de la gravité de la faute ». Plusieurs chefs d'établissement ont souligné devant le CGLPL qu'il est difficile à toutes les étapes de se lancer dans une procédure disciplinaire et de la faire aboutir. Les faits sont rarement clairs, les réticences à témoigner sont nombreuses, parfois même de la part de la victime, les pressions « corporatistes » de toute nature sont fortes, les conséquences en termes de climat social sont parfois lourdes.

Plusieurs facteurs expliquent ces difficultés.

En premier lieu, il faut mentionner une vision déformée de l'obligation de solidarité qui existe entre les professionnels. Ainsi, par exemple, le code de déontologie de l'administration pénitentiaire prévoit une telle obligation : « Les personnels de l'administration pénitentiaire se doivent mutuellement respect, aide et assistance dans l'exercice de leurs missions » (art. 11). De même, le code de déontologie des médecins prévoit que « les médecins doivent entretenir entre eux des rapports de bonne fraternité. [...] Les médecins se doivent assistance dans l'adversité » (art. 56). De telles dispositions, que l'on retrouve de manière formalisée ou non dans un grand nombre de professions fondent un esprit de corps qui peut aller jusqu'à un excès de solidarité.

Il en est de même des dispositions implicites ou explicites relatives au respect de la confidentialité ou à la préservation de la réputation des institutions. Ainsi, aux termes de son code de déontologie (Article R. 434-12) « le policier ou le gendarme ne se départ de sa dignité en aucune circonstance. En tout temps, [...] il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à leur crédit ou à leur réputation. » De même, « tout médecin doit s'abstenir, même en dehors de l'exercice de sa profession, de tout acte de nature à déconsidérer celle-ci » (art. 31).

On ne saurait critiquer de telles dispositions que l'on retrouve dans de nombreuses autres professions de toute nature et dépourvues de lien avec la privation de liberté. On les rappelle ici simplement pour souligner que leur interprétation doit être mesurée et ne saurait aller jusqu'à imposer à des professionnels de couvrir des actes non conformes à la déontologie, au nom de la solidarité ou de la réputation des institutions.

Dans les visites du CGLPL, sont observés des « silences » dus à des craintes de plusieurs natures, en particulier une peur du rejet ou la crainte de ne pouvoir exercer sereinement de manière durable dans un établissement après la dénonciation de violences ou celle de personnes privées de liberté qui craignent des représailles en cas de réclamation. Ce sentiment a été mis en lumière récemment dans les recommandations en urgence du CGLPL relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes : « Cette situation ne trouve cependant pas de traduction dans des plaintes pénales pour violences ou des sollicitations du personnel médical. Selon certains soignants, la crainte de mesures de rétorsion vis-à-vis des personnes détenues pourrait expliquer le faible nombre des signalements ».

Lors des visites du CGLPL, et parfois dans les signalements qui lui sont adressés par courrier, il arrive pourtant que des professionnels participant à la prise en charge de personnes privées de liberté fassent état de leur indignation devant des pratiques dont ils sont témoins de la part de leurs collègues ou d'autres professionnels. Ces mentions ne conduisent toutefois que rarement à une véritable prise en compte disciplinaire, alors même qu'elles devraient en toute logique le faire.

Pourtant, le signalement de faits contraires à la déontologie est une obligation de tous les professionnels intervenant dans les lieux de privation de liberté. À cet égard le code de déontologie de l'administration pénitentiaire est clair (art. 13) : « Le personnel qui serait témoin d'agissements prohibés par le présent code doit s'efforcer de les faire cesser et les porter à la connaissance de sa hiérarchie. Si ces agissements sont constitutifs d'infractions pénales, il les porte également à la connaissance du procureur de la République ». Dans le même esprit, le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales institue un « contrôle des pairs » ainsi défini (art. R. 434-26) : « Les policiers et gendarmes de tous grades auxquels s'applique le présent code en sont dépositaires. Ils veillent à titre individuel et collectif à son respect ». Pour les professions médicales, l'impératif est plus clair encore (art. 10) : « Un médecin amené à examiner une personne privée de liberté ou à lui donner des soins ne peut, directement ou indirectement, serait-ce par sa seule présence, favoriser ou cautionner une atteinte à l'intégrité physique ou mentale de cette personne ou à sa dignité. S'il constate que cette personne a subi des sévices ou des mauvais traitements, il doit, sous réserve de l'accord de l'intéressé, en informer l'autorité judiciaire. Toutefois, s'il s'agit des personnes mentionnées au deuxième alinéa de l'article 44³⁴, l'accord des intéressés n'est pas nécessaire ».

La police nationale a indiqué au CGLPL que³⁵ :

Toute personne constatant un manquement peut également le signaler aux autorités compétentes. De même, l'omission par un policier de dénoncer tout crime ou délit dont il aurait connaissance est constitutive d'une faute sanctionnée disciplinairement.

Par ailleurs, lorsque l'administration est informée qu'un policier aurait commis des faits pouvant donner lieu à des manquements professionnels ou déontologiques, celle-ci déclenche sans délai une enquête administrative pré-disciplinaire donnant lieu ou pas selon les éléments recueillis, aux sanctions disciplinaires ou à la mise en

³⁴ Un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son état physique ou psychique.

³⁵ Envoi électronique du 2 mars 2017.

place de mesures dites alternatives (rappel des consignes).

Elle mentionne également l'existence d'une plate-forme internet de recueil des signalements qui, selon les dires de l'inspection générale de la police nationale, reçoit des informations de la part de particuliers ou d'associations, mais aussi de policiers.

Les administrations doivent prendre les mesures nécessaires pour que les obligations de signalement mentionnées dans les codes de déontologie ne restent pas lettre morte. À cette fin, il est nécessaire de rappeler l'existence de ces obligations, de préciser leur portée et leurs limites de même que la portée et la limite des obligations de solidarité, de confidentialité et de protection de l'image des institutions souvent mises en avant pour s'affranchir de l'obligation de signalement. Il est également nécessaire que dans chaque administration des procédures soient identifiées pour que les signalements puissent être effectués au travers de canaux hiérarchiques et non hiérarchiques et de modes de correspondance simples, disponibles et confidentiels (numéro vert ou adresse). Il faut enfin que des mesures efficaces soient prises pour protéger les auteurs de signalement aujourd'hui dénommés lanceurs d'alerte.

La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique institue dans son article 6 une définition du lanceur d'alerte :

Un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance.

L'art. 8 de cette loi décrit en termes généraux les procédures à mettre en place :

I. - Le signalement d'une alerte est porté à la connaissance du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur ou d'un référent désigné par celui-ci.

En l'absence de diligences de la personne destinataire de l'alerte mentionnée au premier alinéa du présent I à vérifier, dans un délai raisonnable, la recevabilité du signalement, celui-ci est adressé à l'autorité judiciaire, à l'autorité administrative ou aux ordres professionnels.

En dernier ressort, à défaut de traitement par l'un des organismes mentionnés au deuxième alinéa du présent I dans un délai de trois mois, le signalement peut être rendu public.

II. - En cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles, le signalement peut être porté directement à la connaissance des organismes mentionnés au deuxième alinéa du I. Il peut être rendu public.

III. - Des procédures appropriées de recueil des signalements émis par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels sont établies par les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante salariés, les administrations de l'Etat, les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres, les départements et les régions, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

IV. - Toute personne peut adresser son signalement au Défenseur des droits afin d'être orientée vers l'organisme approprié de recueil de l'alerte.

Et l'art. 9 institue une protection :

I. - Les procédures mises en œuvre pour recueillir les signalements, dans les conditions mentionnées à l'article 8, garantissent une stricte confidentialité de l'identité des auteurs du signalement, des personnes visées par celui-ci et des informations recueillies par l'ensemble des destinataires du signalement.

Les éléments de nature à identifier le lanceur d'alerte ne peuvent être divulgués, sauf à l'autorité judiciaire, qu'avec le consentement de celui-ci.

Les éléments de nature à identifier la personne mise en cause par un signalement ne peuvent être divulgués, sauf à l'autorité judiciaire, qu'une fois établi le caractère fondé de l'alerte.

II. - Le fait de divulguer les éléments confidentiels définis au I est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende.

L'ensemble des administrations qui ont en charge des lieux de privation de liberté doivent prendre les mesures nécessaires à l'application concrète de ces dispositions.

RECOMMANDATION

Les administrations chargées des lieux de privation de liberté doivent mettre en place les mesures pédagogiques et d'organisation nécessaires pour que les professionnels participant à la prise en charge des personnes privées de liberté acquièrent une juste vision de leur obligation de signalement des manquements au respect des droits fondamentaux observés, soient en mesure d'effectuer ces signalements et bénéficient d'une protection adaptée.

Parmi les obstacles au signalement de comportements non professionnels, on rencontre la difficulté d'identification des agents. Cette question se présente surtout dans l'administration pénitentiaire, comme indiqué plus haut. En effet, le personnel médical est en principe désigné par son nom, le plus souvent porté sur la tenue de

travail, les éducateurs sont également connus des mineurs, en principe par un prénom, et les policiers et gendarmes sont identifiés par un numéro qui permet à la fois de les identifier de manière non équivoque et de préserver leur anonymat.

Cette obligation découle des dispositions de l'art. R. 434-15 du code de la sécurité intérieure qui dispose que sauf exception justifiée, le policier ou le gendarme « exerce ses fonctions en uniforme » et « se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle ». L'arrêté du 24 décembre 2013 relatif aux conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale, pris pour l'application de cette disposition prévoit que : « Les agents qui exercent leurs missions en tenue d'uniforme doivent être porteurs, au cours de l'exécution de celles-ci, de leur numéro d'identification individuel. » Il n'autorise d'exception que pour les fonctions de renseignement, les missions à l'étranger ou des raisons protocolaires.

Des courriers adressés au Contrôleur général des lieux de privation de liberté font part d'une incompréhension des personnes détenues de ne pas pouvoir mettre en cause un agent pénitentiaire par son matricule. Pourtant un numéro d'identification est utilisé par l'administration pénitentiaire lorsque celle-ci estime nécessaire de protéger ses agents. Ainsi, la circulaire du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures prévoit que « le chef d'établissement peut autoriser les agents rédacteurs de comptes rendus d'incidents ou témoins de fautes commises par les personnes détenues, qui sollicitent le bénéfice de l'anonymat, à s'identifier dans leurs écrits par le numéro de matricule porté sur leur carte professionnelle », mesure considérée comme légitime par des juridictions du fond³⁶. L'obligation de port d'un matricule constituerait une contrepartie légitime de cette possibilité tout en préservant efficacement l'anonymat de l'agent.

Pour les fonctions qui ne sont pas exercées en uniforme (éducateurs, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, soignants), il demeure nécessaire que la possibilité d'identifier chaque agent de manière non équivoque soit clairement prévue et garantie.

RECOMMANDATION

La possibilité d'identifier chaque professionnel intervenant dans la prise en charge des personnes privées de liberté de manière non équivoque doit être garantie de manière systématique. Pour les agents travaillant en uniforme dont il est nécessaire de préserver l'anonymat, le port permanent d'un matricule lisible, doit être systématique.

III – Les alternatives aux poursuites

Les poursuites disciplinaires, dont l'impact apparaît parfois modeste, ont en réalité des conséquences très lourdes dans la mesure où elles comportent des répercussions durables sur les carrières ; elles peuvent parfois se révéler plus lourdes qu'une condamnation pénale légère. Ainsi, un agent dont l'avancement est différé de plusieurs années peut perdre jusqu'à 3 000 € par an, ce qui est en pratique plus lourd qu'une amende. C'est pourquoi l'inspection générale de la police nationale a mis en place une procédure alternative à la poursuite disciplinaire, adaptée à certains manquements.

En effet, dès lors que l'on a relevé des faits qui établissent des manquements professionnels et déontologiques il est nécessaire qu'une conséquence soit systématiquement tirée, mais celle-ci doit être mesurée. L'alternative à la poursuite suppose qu'il y ait une faute, pour des faits peu graves ou aux conséquences peu dommageables, ou avec méconnaissance de la déontologie, mais sans mauvaise intention et sans déni. Dans ces cas, au lieu d'une sanction du premier groupe (avertissement ou blâme), il peut être plus utile de mettre en œuvre une alternative à la poursuite, plus pédagogique qu'une mesure disciplinaire prise sans que l'on réserve de place à l'explication, mais exigeante en temps.

L'alternative aux poursuites disciplinaires est proposée, à l'issue d'une enquête administrative pré-disciplinaire, à un agent conscient d'avoir commis une faute. Si elle est exécutée avec succès, elle évite l'engagement de poursuites disciplinaires. L'agent bénéficiaire de cette mesure s'engage en contrepartie à accomplir un acte positif dont la nature est adaptée à celle du manquement : un rappel de la norme au cours d'un entretien long et solennel, destiné à analyser le processus par lequel on en est arrivé à la faute, un retour d'expérience sur les lieux ou des mesures de formation. Si cette procédure se déroule de manière satisfaisante, elle peut conduire au classement de l'affaire.

La commission d'entretien ne refait pas l'enquête et aucun des fonctionnaires qui a participé à l'enquête n'en est membre. Si l'entretien, comme c'est arrivé, fait apparaître une attitude de déni ou de mauvaise foi, la commission peut à tout instant décider le retour au disciplinaire.

En 2016, cette démarche d'alternative aux poursuites disciplinaires a été proposée par l'inspection générale de la police nationale dans le cadre de neuf enquêtes administratives. Elle a concerné un total de vingt-huit agents (vingt-six appartenant au corps d'encadrement et d'application et deux au corps de commandement) pour des

³⁶ Cour administrative d'appel de Nancy 13 février 2014 ; Cour administrative d'appel de Nantes, 24 avril 2014.

manquements variés, notamment liés au devoir d'exemplarité, d'obéissance, de protection de la personne interpellée, à l'obligation de discernement, de prendre en compte le statut de victime ainsi qu'à la négligence professionnelle. Il a été procédé à quatre entretiens individuels.

Cette procédure encore récente mérite d'être précisément évaluée ; elle semble pouvoir être expérimentée avec profit par d'autres administrations.

RECOMMANDATION

La procédure d'alternative aux poursuites disciplinaires formalisée et expérimentée par l'inspection générale de la police nationale pourrait avec profit faire l'objet d'expérimentations dans d'autres administrations.

IV – Les risques d'abus du disciplinaire

Les organisations syndicales se montrent critiques vis-à-vis des procédures disciplinaires. Les unes estiment que l'exercice de l'autorité est parfois mal maîtrisé et que les sanctions sont prononcées pour de mauvais motifs, tels que la perte de documents sans conséquence concrète ou les atteintes à l'image des institutions. L'automatisme de certaines sanctions pour des fautes véniales (perte de cartes professionnelles, accidents de la circulation, etc.) est souligné par certaines organisations, alors même que l'administration à laquelle elles se rattachent évoque des décisions toujours prises au cas par cas. D'autres organisations ont déploré que les mesures disciplinaires viennent parfois pallier les faiblesses du pilotage.

L'exercice du pouvoir disciplinaire n'est pas exempt de travers ou d'effets indésirables. Comme on l'a dit pour les offres de formation continue, les choix que font les administrations en matière de poursuites disciplinaires ont un effet « pédagogique » : ils donnent une indication claire de la gravité relative des fautes. De ce point de vue, on doit prendre garde à ne pas porter, au travers de l'échelle des sanctions, une vision exclusivement sécuritaire de la prise en charge des personnes privées de liberté.

En effet, si l'on peut observer que les sanctions relatives aux manquements au respect des droits fondamentaux sont rares, il n'en est pas de même des manquements aux règles de sécurité. Ainsi, dans l'administration pénitentiaire, du point de vue disciplinaire, si un défaut de surveillance est établi, il est moins lourd de conséquences disciplinaire s'il se manifeste à l'occasion d'un suicide que si c'est à l'occasion d'une évasion. Il n'est même pas certain que, dans le premier cas, une responsabilité individuelle sera recherchée, alors que ce sera systématique dans le second. Lorsque le droit fondamental en cause donne lieu à une plus grande marge d'appréciation ou à une moindre visibilité, le risque disciplinaire fait souvent pencher l'agent dans le sens de la recherche du « risque zéro », c'est-à-dire d'une optimisation de la sécurité au détriment de tout autre critère : une infirmière ne prendra pas le risque d'une fugue pour ouvrir la chambre d'un patient qui demande un bassin dans la nuit ou bien on ne prendra pas un risque d'évasion pour préserver la dignité d'une personne gardée à vue que l'on conduit à l'hôpital au milieu du public, ou d'une personne détenue qui accouche.

Le CGLPL a constaté à plusieurs reprises l'incidence fâcheuse des mesures disciplinaires systématiquement orientées vers la sécurité sur le respect des droits des personnes privées de liberté. Ces conséquences ont été dénoncées dans son rapport d'activité 2015 :

Les mesures de sécurité appliquées aux personnes placées en garde à vue ou en rétention douanière sont parfois excessives.

Ainsi, le retrait des lunettes et soutien-gorge est toujours fréquemment observé. Depuis son premier rapport d'activité en 2008, le contrôle général n'a de cesse de contester le fondement de cette mesure mettant en avant aussi bien son absence d'efficacité avérée en terme de sécurité que ses conséquences humiliantes évidentes sur les personnes gardées à vue dont elle accroît la vulnérabilité.

Par ailleurs, malgré de rares exceptions, le recours au menottage des personnes gardées à vue lors des mouvements reste la règle, dans certaines brigades de douanes, il est même étendu aux personnes placées en rétention. Là encore, une appréciation des circonstances ainsi que du comportement et du profil de la personne concernée doit conduire à une application plus mesurée des règles de sécurité. À tout le moins, il semble nécessaire de renoncer dans toute la mesure du possible au menottage des personnes retenues lorsqu'elles sont exposées au regard du public, notamment à l'hôpital.

Au-delà de ces exemples, il conviendrait d'éviter que les fonctionnaires et militaires chargés de mettre en œuvre des mesures de garde à vue ne soient incités à un excès de précaution par une définition trop extensive de leur responsabilité disciplinaire. En effet, dès lors qu'un agent a correctement évalué les risques que présente une situation et pris les mesures raisonnablement adaptées, il ne devrait pas être tenu pour responsable de la survenue d'un événement imprévisible. En d'autres termes, il convient que la sécurité des personnes gardées à vue soit l'objet d'une obligation de moyens et non de résultat.

De nombreuses obligations de résultat comparables pèsent sur les professionnels participant à la prise en charge des personnes privées de liberté avec des conséquences parfois plus graves que celles, limitées à l'exemple de la garde à vue, que l'on vient de mentionner. Les deux situations les plus graves que rencontre le CGLPL sont

les suivantes :

- les contraintes nombreuses pesant sur les extractions médicales et conduisant parfois les personnes détenues à renoncer aux soins, qui ont fait l'objet en 2015 de préconisations claires du CGLPL et encore mal prises en compte³⁷ ;
- la responsabilité que l'on impose aux soignants pour la prise en charge de patients détenus dans les établissements de santé mentale, qui les conduit à user systématiquement de contention lors du transport de patients détenus en crise et à placer ces patients à l'isolement, voire sous contention, pendant toute la durée de leur séjour.

Ces deux situations sont observées de manière quasi systématique lors des visites.

RECOMMANDATION

Les administrations qui ont en charge des lieux de privation de liberté doivent veiller à ce que les politiques qu'elles appliquent en matière disciplinaire n'aient pas pour effet de faire prévaloir de manière systématique les mesures sécuritaires sur le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. À cette fin, il est notamment recommandé de ne pas faire de la surveillance une obligation de résultat, mais une obligation de moyens dont les fonctionnaires se seraient acquittés de manière satisfaisante dès lors qu'ils ont raisonnablement évalué les risques liés au comportement d'une personne privée de liberté et pris des mesures adaptées dans le respect de ses droits fondamentaux et ce, même si un incident survient.

³⁷ Avis du 16 juin 2015 relatif à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé.

Chapitre 5

Construire des organisations respectueuses des droits fondamentaux

Section 1

Le rôle de l'encadrement

Le rôle de l'encadrement vis-à-vis des agents est essentiel à la fois pour veiller à la correction des pratiques professionnelles, relayer la formation et répondre aux difficultés que rencontrent des agents isolés dans le contact avec les personnes privées de liberté voire, quelquefois, surmonter les injonctions contradictoires ; pourtant, ces professionnels rencontrent souvent des difficultés à se tourner vers leur encadrement.

Dans les établissements pénitentiaires, les contrôleurs observent souvent des situations dans lesquelles des agents font part d'un sentiment de solitude, lié notamment au manque d'encadrement à leurs côtés. Trois phénomènes, qui ne sont pas sans lien entre eux et dont les effets peuvent se cumuler, contribuent à cette réalité.

Le premier est lié à la structure de l'établissement, singulièrement dans les centres pénitentiaires, où les différents quartiers d'hébergement sont très séparés voire éloignés les uns des autres, ce qui rend quasiment impossible la proximité des membres de l'encadrement avec les surveillants positionnés dans les étages. À cet égard, l'implantation du bureau du chef de détention est révélatrice de cette distance : dans les établissements construits depuis vingt-cinq ans, il se trouve très en amont de la détention quand ce n'est pas en dehors même de la zone de détention, dans la partie administrative, comme c'est le cas, par exemple, dans de nouveau centres pénitentiaires.

Le deuxième tient à l'organisation de l'encadrement au sein des différents quartiers, qui est, le plus souvent, constitué, principalement, d'un binôme composé d'un officier, chef du bâtiment, et d'un major ou premier surveillant, qui est son adjoint. S'ils sont spécifiquement affectés au bâtiment, ces deux membres de l'encadrement n'en sont pas moins perçus par le surveillant en poste dans un étage comme éloignés de ses préoccupations : d'une part, les deux cadres et le surveillant n'ont pas le même rythme de travail ; d'autre part, le surveillant ne voit que rarement ces deux cadres, dont le temps est largement accaparé par des tâches administratives et des réunions pluridisciplinaires.

Le troisième est relatif au manque d'effectif qui concerne aussi le personnel d'encadrement, singulièrement les majors et premiers surveillants qui représentent la hiérarchie de proximité pour les surveillants. Outre l'encadrement intégré dans chacun des quartiers, qui vient d'être évoqué, la présence en journée d'un gradé repose souvent sur une seule personne, parfois dénommée « chef de poste », qui est chargé de couvrir l'ensemble des secteurs.

Dans ces conditions, le surveillant d'étage a le sentiment d'être seul pour faire face à ses difficultés et de ne pas pouvoir compter sur le soutien de sa hiérarchie.

La situation générale, telle qu'elle vient d'être décrite, trouve une illustration dans les extraits suivants du rapport de visite d'un établissement contrôlé par le CGLPL en 2012 :

Le centre de détention est placé sous la responsabilité d'un officier et d'une première surveillante qui est son adjointe et le remplace pendant ses congés. Leur bureau commun est installé au deuxième étage. Ils sont les seuls personnels dédiés au quartier. Au moment du contrôle, une première surveillante assumait seule l'encadrement du QCD.

Aucun surveillant n'est affecté exclusivement au centre de détention. Les agents des équipes de roulement y sont affectés pour un mois et tournent sinon à la maison d'arrêt ou dans les différents services de l'infrastructure. Il a été indiqué que cette organisation était inéluctable du fait du fort turn-over que connaît l'établissement. Mais il a également été dit que cela était particulièrement contraignant pour l'encadrement obligé sans cesse de rappeler les procédures du quartier et que « tous les surveillants n'étaient pas faits pour prendre en charge des personnes condamnées à de longues peines ». [...]

Le centre de détention est le quartier où ce modus vivendi est apparu majoritairement avec un personnel le plus souvent inexpérimenté à l'étage et des personnes détenues en contestation permanente de leur régime de détention, les deux parties se considérant « livrées à elles-mêmes » et sans soutien d'un encadrement et de services, trop distants s'agissant du règlement de problèmes de vie en détention.

Il est apparu que ce sentiment d'abandon, commun à tous au sein des deux principaux secteurs d'hébergement, résultait d'un déficit d'encadrement intermédiaire (nombre insuffisant de gradés et rare présence des officiers en détention) ne permettant ni le soutien et le contrôle des surveillants, ni la prise en compte des questions posées par la population pénale.

Ces difficultés ont du reste fait l'objet de recommandations du CGLPL³⁸ indiquant que « l'emploi du temps des responsables d'établissement doit pouvoir leur permettre de passer du temps en détention, de recevoir les détenus en audience, de répondre à leurs demandes écrites ».

Les organisations syndicales confirment ces constats, indiquant notamment qu'en cas d'agression, la direction ne se déplace pas toujours, alors qu'elle le devrait ; que le personnel de direction est insuffisamment orienté vers la détention, mais plutôt accaparé par des tâches de gestion. Certaines déplorent en outre que le nombre croissant des officiers soit accompagné d'un rajeunissement du corps, c'est-à-dire d'une réduction de leur expérience.

Il est particulièrement fâcheux que le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* n'aborde pas cette question, pourtant soulevée par le CGLPL au cours de ses contributions.

Dans les établissements de santé, le personnel soignant est soumis à une double hiérarchie : aux médecins et à la direction du service des soins infirmiers. Les cadres supérieurs de santé constituent l'encadrement « intermédiaire » du personnel infirmier. Ce rattachement est bien souvent source de conflits préjudiciable aux acteurs soignants et finalement aux patients. L'évolution de la gouvernance hospitalière, avec la mise en place des chefferies de pôle et dans certains cas le maintien des conseils de pôle, a pu permettre d'écrire en collaboration des projets médicaux et de soins propre à harmoniser le fonctionnement. Par ailleurs, l'instauration de réunions co-animées par le chef de pôle et le cadre supérieur favoriser la cohésion des équipes au sein du pôle. À titre d'exemple, dans un pôle d'un établissement visité en 2015, se tient une réunion de secteur co-animée par le chef de pôle et le cadre supérieur de pôle « qui donne lieu à des échanges et où la parole infirmière est entendue par les médecins sur la prise en charge et le fonctionnement ».

Mais ce fonctionnement de qualité ne se rencontre pas dans la totalité des établissements, notamment en raison d'une réduction du nombre des cadres et du poids de leur fonction managériale dépourvue de fonction infirmière. Certains cadres infirmiers, ayant perdu l'habitude des soins, sont réticents à intervenir ; il faut pourtant que les directeurs de soins infirmiers veillent à laisser à leurs cadres un rôle soignant. La question de l'emplacement du bureau du cadre hors des services de soins est un indicateur. Enfin, les horaires des cadres sont en principe des horaires classiques de bureau ; ils sont donc différents des horaires des équipes de soins.

Beaucoup d'établissements ont dû recourir à une fonction de tutorat qui prend la forme de cumul emploi retraite. Cette formule assez efficace permet de pallier la surcharge de travail de l'encadrement qui demeure garant du tutorat et de l'organisation du service.

La disponibilité de l'encadrement dans les services hospitaliers est donc un point de vigilance, d'autant plus que certains hôpitaux psychiatriques fonctionnent avec un effectif de médecins psychiatres qui peut être réduit jusqu'au quart de ce qu'il devrait être, et que la désinstitutionnalisation progressive de la psychiatrie, mouvement par ailleurs bénéfique en termes de protection des droits des patients, a pour effet de les maintenir durablement hors du service hospitalier. Médecins et infirmiers doivent donc veiller à la qualité du dialogue entre l'hôpital et l'hôpital de jour c'est-à-dire au lien de continuité qui existe entre le soin hospitalier et le soin ambulatoire. Aujourd'hui, l'objectif de l'hôpital est de préparer la sortie, et non pas de prolonger les séjours : les cadres de santé doivent donc rester en relation avec la pratique des centres médico-psychologiques.

Dans les centres éducatifs fermés et les centres de rétention administrative, organismes de plus petite taille, la disponibilité des cadres n'est pas une difficulté de même importance que dans les hôpitaux et les prisons. Des normes existent quant à leur effectif ; les difficultés tiennent en général au fait qu'elles ne sont pas respectées, ce qui peut être très pénalisant, notamment dans le cas, qui n'est malheureusement pas exceptionnel, de vacance des emplois de directeurs dans les centres éducatifs fermés.

RECOMMANDATION

Il est nécessaire de prendre toutes mesures utiles pour assurer une présence effective de l'encadrement auprès des professionnels placés au contact direct des personnes privées de liberté (emplacement des bureaux, effectifs, horaires, recours au tutorat, allègement des tâches administratives, etc.) et de définir des attributions prévoyant explicitement la fonction d'assistance, de formation et d'évaluation régulière des cadres.

Les services de la police nationale et ceux de l'administration pénitentiaire connaissent en outre une difficulté liée à la définition des tâches affectées au tout premier niveau d'encadrement, comme les brigadiers de police et les premiers surveillants pénitentiaires. Ces deux grades semblent avoir été utilisés, indépendamment de considérations fonctionnelles pour accorder aux gardiens de la paix et aux surveillants des bénéfices de nature catégorielle. Le CGLPL ne souhaite bien entendu pas se prononcer sur la légitimité de tels bénéfices, mais il observe que cette évolution a conduit à une perte de lisibilité du rôle d'encadrement de ces fonctionnaires. Les attributions et la formation de ce niveau d'encadrement de proximité, porteur d'expérience et de savoir-faire, ainsi que d'une très forte légitimité vis-à-vis des agents, gagneraient à être mieux définies. Dans les établissements pénitentiaires, cet impératif est d'autant plus fort que les premiers surveillants sont seuls la nuit.

³⁸ Recommandations du 24 décembre 2008 relatives à la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône, JO du 6 janvier 2009.

RECOMMANDATION

Le rôle et le volume du premier niveau d'encadrement dans les services de la police nationale (brigadiers) et de l'administration pénitentiaire (premiers surveillants) doivent être redéfinis.

Enfin, s'agissant de l'administration pénitentiaire, le CGLPL souhaite rappeler les observations formulées par la Cour de comptes quant aux attributions des directeurs des services pénitentiaires :

Pour les personnels de direction, les enjeux touchent avant tout à l'attractivité des fonctions qui leur sont confiées tout au long de la carrière. Nombre d'entre eux souffrent du contraste entre les responsabilités et les compétences que requiert l'exercice de leurs fonctions, perpétuellement exposées aux pressions médiatiques et syndicales, d'une part, et le manque de reconnaissance statutaire dont ils estiment être l'objet, conduisant à les priver des leviers directs d'autorité, d'autre part.

L'extrême centralisation de la gestion des personnels pénitentiaires aboutit, en effet, à ne donner quasiment aucune compétence aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et aux directeurs d'établissements en matière de recrutement, de mobilité des personnels ou de sanctions disciplinaires, limitant ainsi leur autorité au sein même des services dont ils ont la charge.

Section 2

La prise en compte des droits fondamentaux dans l'organisation

I – Un référent pour le respect des droits fondamentaux

Si tous les lieux de privation de liberté ont à se soucier du respect des droits fondamentaux, il est rare que la fonction consistant à veiller à cette responsabilité soit clairement identifiée en leur sein. Chaque catégorie de service s'accorde à considérer que c'est l'affaire de tous, ce que l'on ne saurait contester, mais en cas de difficulté ou d'incertitude, il n'existe pas de référent, et en toute circonstance, il n'existe pas de contrôle systématique du respect de ces droits. Cette fonction relève donc de la hiérarchie, occupée à de multiples autres tâches et parallèlement responsable des objectifs opérationnels de l'établissement qui peuvent entrer en conflit avec le respect des droits des personnes privées de liberté.

La police présente une exception partielle à ce constat. Depuis 2003³⁹, un officier de garde à vue est obligatoirement désigné. Cet officier, différent de l'officier de police judiciaire et indépendant de lui, veille personnellement au respect des mesures de sûreté et de sécurité inhérentes à la garde à vue des personnes et à leur dignité. Cette disposition a fait l'objet d'un rappel en 2013⁴⁰.

Le CGLPL s'est à de nombreuses reprises prononcé sur le rôle de ce fonctionnaire, qui, le plus souvent appartient à la hiérarchie du commissariat (adjoint au chef de service, responsable de l'unité de sécurité ou son adjoint) : cette fonction est utile au respect des droits fondamentaux, elle permet d'améliorer les conditions matérielles de prise en charge, de veiller au respect des normes de repos et de traçabilité et elle facilite les contacts avec les médecins et avocats. En revanche, le CGLPL a déploré à plusieurs reprises qu'elle ne soit pas toujours complètement identifiée et parfois insuffisamment appropriée par son titulaire ou exercée de manière trop distante.

Quoiqu'il en soit, le principe d'un référent chargé de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté fait défaut dans la totalité des établissements visités. Deux fonctions sont en particulier nécessaires : une expertise et un accompagnement. Il s'agirait, de manière non obligatoire, de renseigner les agents sur le droit applicable, de les conseiller en opportunité sur l'appréciation d'une situation, de rectifier les pratiques non respectueuses des droits, d'assurer une formation permanente ou de conseiller les chefs d'établissements. Le CGLPL ne méconnaît pas les objections qui lui ont été adressées sur ce point, notamment par la protection judiciaire de la jeunesse, qui considère que « le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté [étant] intrinsèque à toute prise en charge éducative, il n'est pas souhaitable de référencer une personne pour veiller au respect des droits fondamentaux, cette démarche est du ressort de chaque professionnel ». Il considère néanmoins que la présence d'un expert ou d'un référent spécialement formé au sein de chaque établissement est nécessaire, sans que celui-ci n'empêtre sur les attributions opérationnelles, au cas particulier, celles des éducateurs.

RECOMMANDATION

Dans chaque lieu de privation de liberté, il convient d'identifier un « référent droits fondamentaux », spécialement formé, appartenant à l'équipe de direction de l'établissement et chargé de répondre aux interrogations des professionnels, de les aider à évaluer les situations, de conseiller le chef d'établissement et de s'assurer des mesures nécessaires.

³⁹ Instruction ministérielle du 11 mars 2003.

⁴⁰ Instruction du 2 avril 2013 du directeur général de la police nationale.

II – Des fonctions de médiation

Comme indiqué plus haut, la violence et les situations de conflit marquent le quotidien des lieux de privation de liberté. À plusieurs reprises, au cours des entretiens conduits par le CGLPL pour la préparation du présent rapport, la question de la médiation a été évoquée, dans une perspective généralement positive. Elle est recommandée par la *Règle pénitentiaire européenne n°56.2* qui indique que : « dans toutes la mesure du possible, les autorités pénitentiaires doivent recourir à des mécanismes de restauration et de médiation pour résoudre leurs différends avec les détenus et les disputes entre ces derniers ».

La nature de cette fonction et son positionnement au sein des équipes ne peuvent être conçus de manière uniforme selon les types de lieux de privation de liberté. Il s'agira quelquefois d'une médiation entre professionnels et personnes prises en charge, quelquefois d'une médiation entre personnes privées de liberté, quelquefois même d'une fonction de médiation à caractère plus institutionnel entre une personne prise en charge et l'établissement. Observons simplement, de manière générale, qu'il est difficile de protéger et d'informer, en même temps que l'on surveille et que l'intervention d'un tiers peut souvent dénouer des situations de tension.

Il semble utile de mentionner ici une expérience de formation conduite depuis peu au sein de l'école nationale de l'administration pénitentiaire : la médiation relationnelle qui théorise et systématise une pratique expérimentée dans trois établissements.

La médiation est une procédure qui permet à une victime et à l'auteur d'une infraction au règlement intérieur d'un établissement pénitentiaire, au code pénal, ou bien à deux personnes en conflit, de participer activement à la résolution des difficultés relationnelles résultant du conflit, et notamment à la réparation des préjudices en résultant. Elle est mise en œuvre par un ou des tiers appartenant au personnel pénitentiaire ou par des détenus facilitateurs formés à cet effet, sous le contrôle de la direction de l'établissement, à la demande de celle-ci, d'un membre du personnel, ou d'autres détenus. Il s'agit d'une vraie alternative à la procédure disciplinaire pour le règlement du conflit entre les personnes détenues. Elle permet d'affirmer que les surveillants assument différemment leurs fonctions sans perdre en autorité.

Cette fonction, encore expérimentale et très adaptée au contexte carcéral, ne peut être présentée comme un modèle. Toutefois, son existence même doit inviter l'ensemble des responsables de lieux de privation de liberté à se poser la question de savoir ce que pourraient apporter une fonction ou simplement des techniques de médiation dans le fonctionnement de leur établissement.

RECOMMANDATION

La possibilité de mettre en place une fonction de médiation, organisée de manière adaptée à chaque situation, doit être étudiée par chaque administration chargée de lieux de privation de liberté.

Section 3

Les compétences collectives

I – La prise en charge pluridisciplinaire

Il n'existe pas de situation de privation de liberté dans laquelle la prise en charge est l'affaire d'une profession unique. Elle relève de professionnels divers, relevant parfois d'institutions distinctes.

Dans l'administration pénitentiaire et les services de la protection judiciaire de la jeunesse, cette dimension fait clairement partie de la formation. En effet, tous les cycles de formation proposés par l'école nationale de l'administration pénitentiaire incluent un cycle d'enseignement important destiné à permettre aux directeurs, officiers et surveillants de se situer dans leur environnement professionnel. De même, pour la protection judiciaire de la jeunesse, la prise en charge pluridisciplinaire fait partie intégrante des programmes de formation. Éducateurs et directeurs sont informés du rôle des autres intervenants, en particulier par les enseignements relatifs aux politiques publiques et aux différentes manières de conduire un parcours éducatif sur un territoire en lien avec les autres intervenants.

Le CGLPL a néanmoins observé que la méconnaissance des fonctions d'autres intervenants peut conduire certains professionnels à de surprenantes gestion des priorités : ne sachant pas exactement quels sont le rôle des autres métiers et les finalités de leur intervention dans la prise en charge des personnes détenues, les agents tendent à donner la priorité aux fonctions dont ils perçoivent le mieux l'utilité. Une meilleure connaissance des enjeux de la pluridisciplinarité dans la prise en charge permettrait probablement un meilleur respect des droits, tout particulièrement en milieu hospitalier où la dimension juridique de la situation des patients est souvent mal connue des soignants. La difficulté des psychiatres à rédiger des certificats médicaux dans un langage clairement compréhensible des juges des libertés et de la détention a été à plusieurs reprises soulignée. De même, malgré les efforts louables mentionnés au paragraphe précédent, dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse la formation juridique des éducateurs est souvent insuffisante pour leur permettre un accompagnement satisfaisant des

mineurs dont ils ont la charge. Enfin, la présence d'un nombre important de personnes détenues qui souffrent de maladies mentales, présentent des troubles du comportement ou bénéficient d'une prise en charge psychiatrique laisse parfois les surveillants désemparés devant des situations dont ils n'identifient pas toujours le caractère pathologique. Même si l'on peut déplorer que ces personnes soient incarcérées et non placées en milieu hospitalier, leur présence en établissement pénitentiaire doit être prise en compte. C'est pourquoi un meilleur accompagnement à l'identification des troubles psychiatriques et l'attitude à adopter face à eux serait utile. Le CGLPL a déjà formulé cette préconisation dans son rapport annuel pour 2013 ; elle peut être étendue au personnel des centres éducatifs fermés et à celui des centres de rétention administrative qui connaissent la même difficulté.

RECOMMANDATION

Il faut veiller à la prise en compte du caractère pluridisciplinaire de la prise en charge des personnes privées de liberté dans la formation initiale et continue de tous les professionnels qui y participent. Cette exigence inclut en particulier une formation sur la situation juridique des personnes privées de liberté et sur les troubles mentaux.

II – Des identités professionnelles claires

Au cours des entretiens réalisés pour la préparation du présent rapport, les interlocuteurs du CGLPL, en particulier les organisations syndicales et les associations professionnelles, ont fortement insisté sur la nécessité de respecter des conditions de prise en charge des personnes privées de liberté conformes à l'identité professionnelle des intervenants. Quelques exemples de zones d'incertitudes fonctionnelles ont été donnés.

En premier lieu, il faut mentionner le caractère spécifique et l'indépendance des fonctions de soin. Elles doivent être clairement distinguées des missions de sécurité ou des fonctions d'expertise. Plusieurs situations illustrent des difficultés à cet égard. La responsabilité du personnel soignant des hôpitaux en matière de sécurité est à l'origine d'accommodements constants avec la déontologie médicale. Ainsi, l'accompagnement de patients en crise extraits des établissements pénitentiaires sans escorte de sécurité oblige les soignants à une utilisation non médicale de la contention que la loi prohibe. Pour la même raison, les patients qui ont un statut de détenus sont placés de manière systématique à l'isolement sans raison médicale.

La gestion des soins dans les établissements pénitentiaires présente également des difficultés en matière de respect du secret médical et de la confidentialité des soins. Les établissements pénitentiaires invitent en principe les soignants à participer aux commissions pluridisciplinaires uniques dans lesquelles sont examinées les situations individuelles des personnes détenues, mais il arrive que cette participation ne soit pas clairement maîtrisée : dès lors les règles du secret médical peuvent être méconnues et les soignants peuvent être mis en situation de connaître le parcours pénal de leurs patients, ce qui est susceptible d'affecter leur neutralité. À l'inverse, il est plus fréquent que le personnel soignant, pour éviter tout manquement déontologique, et tout risque de rompre la relation thérapeutique avec le patient, refuse par principe de participer aux commissions pluridisciplinaires uniques, alors même que cela pourrait quelquefois être conforme à l'intérêt des patients. Bien entendu, il ne saurait être question de demander aux soignants de prendre part à l'exécution de la décision de justice, mais on ne peut manquer de souligner que, faute d'une définition claire des modalités de partage des informations, la pratique oscille entre des violations du secret médical ou pénal et un cloisonnement potentiellement préjudiciable au patient. Il serait dès lors pertinent de revoir le cadre des échanges entre l'administration pénitentiaire et le personnel sanitaire. Plusieurs établissements ont mis en place des procédures *ad hoc*, y compris des réunions qui se déroulent au sein de l'unité sanitaire, qui mériteraient d'être évaluées afin que les meilleures d'entre elles puissent être généralisées.

La montée en puissance de la fonction de renseignement est également à l'origine de difficultés. Le rôle des surveillants pénitentiaires et, plus gravement encore, celui des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ou des psychologues, parfois peu formés et/ou en contrat précaire, placés dans les établissements pénitentiaires sont à cet égard d'une dangereuse ambiguïté : au-delà de la prise en charge psychologique, et de leur rôle dans la gestion du social ou de l'exécution des peines, ces fonctionnaires peuvent être conduits à contribuer à des procédures judiciaires ou à des actions de renseignement qui n'entrent pas dans leurs attributions, pour lesquelles ils n'ont pas été formés ou qui sont incompatibles d'un point de vue déontologique avec celles qu'ils exercent au contact de la population pénale. Un rapport du CGLPL⁴¹ montre les conséquences concrètes que de telles ambiguïtés peuvent avoir pour des agents qui, sont formés à effectuer du soutien psychologique. Les organisations professionnelles rencontrées ont également fait état d'inquiétudes sur les questions d'échange d'informations, entre les éducateurs présents dans les établissements pénitentiaires pour mineurs et l'administration pénitentiaire, soulignant la difficulté de principe qui existe entre le rôle éducatif et celui d'auxiliaire de la justice dans un contexte où la prise en charge éducative résulte d'une décision de justice ; cette problématique est également présente dans les centres éducatifs fermés, particulièrement dans le cadre de la prise en charge de jeunes radicalisés.

⁴¹ Radicalisation islamiste en milieu carcéral 2016 : L'ouverture des unités dédiées, CGLPL, 7 juin 2016.

À cet égard, les orientations du *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* ne semblent pas clore le débat :

Depuis près de 20 ans, les fonctions des surveillants se sont diversifiées et enrichies mais paradoxalement les nouvelles missions exercées (ERIS, surveillance électronique, unités hospitalières...) les ont éloignés de leur cœur de métier : la garde et la réinsertion de la population pénale. Si la loi pénitentiaire identifie les personnels de surveillance comme une des forces dont dispose l'État pour assurer la sécurité intérieure, elle indique également qu'ils veillent aussi au respect de l'intégrité physique des personnes privées de liberté et participent à l'individualisation de leur peine ainsi qu'à leur réinsertion. [...]

Les missions pénitentiaires s'articulent donc autour de deux axes : la sécurité, à l'intérieur des établissements et désormais sur la voie publique, et la prévention de la récidive, par l'accompagnement et l'observation des personnes détenues. Cette deuxième mission a souvent été revendiquée sans réellement prendre forme en maison d'arrêt, compte-tenu des contraintes de gestion liées à la surpopulation et à l'urgence du quotidien. [...]

Dans le même temps, les « nouveaux métiers » des surveillants (ERIS, unités hospitalières, extractions judiciaires...) peuvent répondre à des appétences particulières des agents qui acquièrent ainsi des qualifications nouvelles et nouent des relations enrichissantes avec les partenaires et même avec les personnes détenues. Ces compétences, plus axées sur les missions de sécurité (techniques d'intervention, tir...) peuvent être une des facettes du métier de surveillant. Un projet de création d'une police pénitentiaire avec des pouvoirs de police judiciaire, porté par un des membres de la commission, au travers de l'extension des missions extérieures de l'administration pénitentiaire, a été abordé durant les débats, mais n'a pas recueilli l'adhésion.

RECOMMANDATION

Il est souhaitable que les associations professionnelles ou les ordres professionnels fassent preuve de vigilance quant au respect des champs de compétence de chaque profession intervenant dans les lieux de privation de liberté afin d'éviter toute ambiguïté dans le respect de sa déontologie propre. En contrepartie, les procédures de fonctionnement des lieux de privation de liberté doivent être systématiquement aménagées pour organiser la coopération pluridisciplinaire.

III – Formation collective

La formation professionnelle des agents publics est un droit individuel et leur formation initiale, réalisée collectivement, est indépendante de leur affectation ultérieure. En conséquence, le système de formation est conçu pour développer des aptitudes individuelles dont la mise en cohérence repose sur l'encadrement local, dont nous avons mentionné ci-dessus les contraintes.

La capacité à organiser des formations collectives est inégale en fonction des établissements mais globalement rare. Elle présente pourtant deux aspects : la capacité à activer les réseaux des professionnels de l'établissement, pas seulement dans sa dimension interprofessionnelle, et la capacité à opérer une répartition adéquate des tâches. Elle est également déterminante en termes d'exploitation des savoir-faire individuels. En effet, le responsable d'un service de police de banlieue parisienne rencontré dans le cadre de la préparation du présent rapport soulignait que l'activité de son service ne lui permet jamais d'envoyer en formation plus de quelques agents ; ceux-ci, lorsqu'ils reviennent avec un savoir-faire ou des connaissances nouveaux, peinent à les mettre en œuvre car leurs collègues qui n'ont pas bénéficié de la même formation tendent à promouvoir le maintien des pratiques antérieures ou des apprentissages coutumiers, parfois élevés au rang de « tradition ». L'effort de formation se dissout donc dans le groupe. Le caractère individuel de la formation a aussi pour effet de freiner considérablement les évolutions culturelles dans la mesure où l'inertie du groupe, au quotidien, l'emporte nécessairement sur la dynamique portée par l'un de ses membres.

Parfois, le groupe exerce sur les agents porteurs de pratiques nouvelles une véritable pression que des organisations non gouvernementales identifient dans de nombreux pays. Leur constat est le suivant :

Le personnel pénitentiaire fait généralement preuve d'un fort esprit de corps, qui met l'accent sur la solidarité entre pairs. Cela se traduit souvent par une injonction à ne jamais prendre le parti des prisonniers ou à ne pas se montrer trop mous à leur égard. Les agents pénitentiaires peuvent faire l'objet d'une pression importante de leurs pairs pour se conformer à des pratiques validées par le groupe et les agents qui ne se plient pas à ces injonctions peuvent être l'objet d'intimidation, de harcèlement et d'ostracisme. Par exemple, des informations indiquent qu'une unité au sein d'une prison écossaise a été ostracisée par le reste du personnel pour avoir travaillé de manière constructive avec des prisonniers considérés comme les plus dangereux et perturbateurs.⁴²

Seule l'administration pénitentiaire semble bénéficier, de manière assez rare, de formations d'équipe, par l'intermédiaire des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) qui se déplacent dans les établissements. Autant que le CGLPL ait pu le voir, la formation collective d'équipes est ignorée des autres services. La nature des

⁴² *Conditions de travail du personnel*, fiche d'information, Association pour la prévention de la torture et Penal Reform International, 2013.

services rendus par les établissements chargés d'accueillir de personnes privées de liberté ne permet pas, bien entendu, de suspendre leur activité pour une période groupée de formation collective comme cela est fait pour les unités militaires. En revanche, il semble pertinent de penser qu'il est possible, au moyen de formateurs qui interviendraient dans les services au sein même des équipes, éventuellement en accompagnant l'activité opérationnelle, de développer un système d'apprentissage collectif des savoirs individuels, des procédures et de la complémentarité des agents. Il est très souhaitable que les pôles interrégionaux de formation évoqués par le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* reçoivent cette mission.

RECOMMANDATION

Afin de renforcer les savoir-faire collectifs et la culture de service, il est souhaitable d'étudier la mise en place de formateurs intervenant dans les services au bénéfice d'équipes constituées.

IV – Analyse des pratiques

L'analyse des pratiques professionnelles, nécessaire pour réfléchir de manière collective aux actions qui ont été conduites, singulièrement lorsque celles-ci n'ont pas rencontré un succès complet, paraît très insuffisante, quelquefois même inexistante.

Sur ce point, les établissements hospitaliers sont, en raison de leur culture professionnelle, les plus actifs, mais leurs pratiques sont très diverses. Dans un certain nombre d'établissements visités par le CGLPL, le personnel de santé, soucieux d'améliorer la prise en charge des patients, questionne régulièrement ses pratiques. Dans une UHSA, un médecin psychiatre du service est président du groupe de réflexion éthique du centre hospitalier de rattachement. Dans un centre hospitalier, un groupe réunissant des médecins, du personnel paramédical et un juriste, a décidé d'engager une réflexion portant sur les mesures de restrictions des libertés individuelles imposées aux patients. Dans un autre, des réunions fréquentes entre soignés et soignants conduisent à trouver des réponses adaptées à la plupart des événements indésirables. Bon nombre d'établissements ont mis en place des comités d'éthique, cependant ils ne sont pas systématiques et leur dynamisme est très inégal.

Dans de nombreux établissements, la mise en place d'une démarche de qualité et de gestion des risques avec un processus d'amélioration continue aide des équipes à la formalisation des procédures, mais celles-ci concernent plutôt des aspects qui ne touchent qu'indirectement les droits fondamentaux, par exemple le circuit du médicament. En termes de droits fondamentaux on reste sur des interventions formelles : mise à jour des fiches de procédure et application de la réglementation. Par exemple, les recommandations de la conférence de consensus de la Haute autorité de santé sur la liberté d'aller et venir n'ont pas été déclinées dans tous les établissements.

Les organisations professionnelles du monde médical considèrent cependant qu'il est nécessaire de généraliser les retours d'expérience. Elles sont parfois sollicitées pour apporter une aide au changement, mais, à leurs propres yeux, cette intervention externe ne suffit pas. Il est nécessaire de mettre en place des espaces pluridisciplinaires de « retour sur les pratiques » ; les travaux sur la qualité y poussent souvent.

Le CGLPL considère que les démarches de qualité et les comités d'éthique doivent être systématiquement mis en place. Il estime également que ces comités ne doivent pas, comme c'est parfois le cas, se limiter à l'examen des difficultés ou des échecs rencontrés, et préconise qu'ils soient également consacrés à l'analyse des événements qui se sont particulièrement bien déroulés afin que l'on tire également les enseignements du succès.

Dans l'administration pénitentiaire, même si cela n'est pas inscrit dans la culture dominante, certains établissements connaissent aussi, à l'initiative de cadres de direction en général, des dispositifs d'échanges collectifs entre agents de même niveau hiérarchique exerçant le même métier ou dans un cadre interprofessionnel (avec des partenaires institutionnels) ou interinstitutionnel (avec la police par exemple).

Pour les premiers, cela couvre les « débriefings » après une intervention, organisés sous l'égide de l'encadrement présent sur place, pour évaluer le mode opératoire utilisé ; généralement, cet exercice est symétrique à celui que l'on a retenu pour la préparation de l'intervention. On peut en trouver une trace, lors des visites, en vérifiant, quand il existe, le registre d'utilisation des tenues d'intervention. Ainsi, dans une maison d'arrêt visitée en 2016 :

Un classeur des formulaires d'utilisation (...) permet une traçabilité de l'utilisation par les surveillants des tenues pare-coups (...). Concernant la dernière utilisation, pour un incident survenu dans la cellule 307, on lit : 'après plusieurs interventions du gradé, afin d'effectuer le changement de cellule du détenu (...), ce dernier lui a déclaré ne pas vouloir quitter sa cellule et qu'il fallait venir le déloger' (utilisation des menottes) ; comme observation, il est noté : 'bonne cohésion des équipes, aucun blessé, la personne a obtenu'.

Au titre des seconds, on peut citer les retours d'expérience organisés notamment pour les membres des équipes régionales d'intervention et de sécurité de l'administration pénitentiaire ou par le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale.

Malgré ces exemples, les cas de « retours sur expérience » dénués de toute connotation hiérarchique ou disciplinaire restent rares. Une organisation syndicale rencontrée considère qu'il y a un intérêt à étudier l'approche

hospitalière de l'analyse des pratiques, entre pairs hors hiérarchie par les équipes. Il lui semble opportun de mettre en œuvre de pratiques de réflexion sous forme informelle et sur la base du volontariat et elle suggère même que les syndicats, dans leur rôle de lutte contre l'isolement, interviennent « pour donner envie. » Une autre organisation syndicale a même déclaré au CGLPL : « on ne se pose plus, ça part dans tous les sens », et indiqué que, lorsqu'il existe un retour sur expérience, il s'arrête à l'équipe de commandement et n'est pas partagé avec l'ensemble des agents concernés. D'après cette organisation, il s'agirait plus d'une difficulté liée au manque de temps que du témoignage d'un manque de confiance.

C'est aussi une question culturelle. Ainsi, l'administration pénitentiaire est peu habituée à cette pratique, et, selon une organisation syndicale, lorsque l'on institue des groupes de paroles, ils sont souvent le cadre de plaidoyer *pro domo* de chacun des groupes professionnels présents. Si les créneaux existent, leur utilisation est faible en pratique.

Dans les centres éducatifs fermés, le cahier des charges prévoit des réunions d'accompagnement d'équipe (plus spécifiquement d'analyse de la pratique) au minimum tous les deux mois. Des travaux sur les instances d'accompagnement d'équipe sont actuellement en cours au sein de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse pour recenser les dispositifs en place et envisager des leviers institutionnels permettant aux professionnels d'élaborer sur leurs pratiques éducatives et de les préserver d'un débordement affectif ou émotionnel. Actuellement, ces instances font l'objet d'un bilan local et non global.

Selon les organisations syndicales, l'analyse des pratiques est dans la culture de la protection judiciaire de la jeunesse. Elle se pratique surtout dans les équipes bienveillantes animées par une confiance mutuelle. Pour elles, les centres éducatifs fermés présentent un risque spécifique, celui de l'isolement professionnel, ce qui impose de mettre des repères clairs en termes d'institution et de métier.

En revanche, les mêmes organisations soulignent que l'analyse des pratiques est difficile dans les établissements pénitentiaires pour mineurs et manquent en tous cas au niveau national. Le CGLPL rappelle à cet égard sa recommandation⁴³ tendant à organiser un encadrement national effectif des centres éducatifs fermés, des regroupements réguliers de professionnels associatifs et publics afin de confronter les pratiques, de mettre en commun les savoir-faire et valeurs de la prise en charge éducative et de lever les incertitudes quant à la question de la discipline et du recours à la contrainte physique.

Dans les centres de rétention administrative, l'analyse des pratiques dénommée « débriefing » n'existe que s'il y a enquête administrative ou judiciaire ; cet exercice est considéré comme trop lourd au regard de la charge de travail des équipes. Cette situation semble unanimement regrettée. À cet égard, le CGLPL rappelle la recommandation qu'il formulait dans son rapport annuel pour 2011 tendant à encourager les échanges « horizontaux » entre les responsables gestionnaires de centres de rétention administrative. Certes des « fiches de bonnes pratiques » existent sur l'intranet de la direction centrale de la police aux frontières, mais celles-ci ne font guère l'objet de communication.

La situation rencontrée par le CGLPL en ce qui concerne l'analyse des pratiques et plus généralement l'existence d'instances ou de procédures permettant aux professionnels de réfléchir en commun à leurs pratiques professionnelles hors de toute contrainte hiérarchique est paradoxale : cette méthode fait l'objet d'une approbation, voire d'une attente, unanimes, pourtant elle est insuffisamment mise en place. C'est pourquoi le CGLPL recommande des mesures d'incitation souples dans ce sens et la recherche d'un consensus entre l'administration et les organisations syndicales.

RECOMMANDATION

Dans toutes les catégories de lieux de privation de liberté, il y a lieu de mettre en place des instances ou procédures permettant aux professionnels d'analyser leurs pratiques dans un cadre non hiérarchique et de manière pluridisciplinaire, à la fois lorsqu'elles ont échoué et lorsqu'elles ont rencontré le succès. Des comités d'éthique doivent être institués pour toutes les catégories d'établissements et généralisés dans les hôpitaux.

Section 4

Les conditions de travail

Comme évoqué en introduction, les conditions de travail du personnel ont une conséquence directe sur le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. En ce qui concerne les établissements pénitentiaires, les règles internationales de droit souple évoquent clairement ce point. Ainsi, la *Règle Nelson Mandela* n°74 indique que « pour que soient recrutés et maintenus en service des hommes et des femmes capables, la rémunération proposée doit être suffisante et les prestations offertes et conditions de service doivent tenir compte de la pénibilité du travail. » De même, la *Règle pénitentiaire européenne* n°79.2 indique que « les avantages sociaux et les conditions d'emploi doivent être déterminés en tenant compte de la nature astreignante de tout travail

⁴³ Recommandations du 1er décembre 2010 relatives aux centres éducatifs fermés de Beauvais, Sainte-Gauburge, Fragny et L'Hôpital-le-Grand, JO du 8 décembre 2010.

effectué dans le cadre d'un service de maintien de l'ordre » et la règle n°86 va jusqu'à recommander : « des dispositions doivent être prises afin que la direction consulte le personnel à titre collectif concernant les sujets d'ordre général et notamment les conditions de travail. »

L'examen de la composition du personnel dans un établissement, quelques années après l'ouverture de celui-ci, constitue un indicateur des conditions de travail. La stabilité des agents affectés à l'ouverture, est immanquablement le signe de conditions satisfaisantes. Le CGLPL, dans son rapport d'activité pour 2011 avait ainsi décrit la lassitude des surveillants :

On voit se multiplier les signes de lassitude parmi les surveillants pénitentiaires, à la fois dans la manière dont beaucoup souhaitent s'organiser dans leur travail (recherche des postes fixes ; si l'on est en coursive, tourner le plus vite possible d'une affectation à l'autre) ; ou bien mettent en œuvre des processus de résistance : congés de maladie (on en a vu de concertés) ; démissions... Ces signes, variables en importance selon les générations et les établissements, ne doivent pas tromper : ils témoignent du rejet d'un isolement croissant dans l'exercice de leurs tâches, de situations vécues comme dangereuses, de tensions avec des personnes détenues malades et imprévisibles, bref d'une aspiration forte à une meilleure vie professionnelle. Invariablement, les établissements les plus difficiles quant à la gestion de la population sont confiés aux personnels les plus jeunes.

De même, la police nationale souligne-t-elle les enjeux liés aux conditions de travail pour les policiers affectés en centre de rétention administrative : la capacité à constituer des équipes cohérentes et à établir une relation de confiance avec les personnes privées de liberté, une meilleure implication dans l'exercice de leurs missions et la fidélisation des jeunes policiers sortis d'école. Le même type de logique existe dans les centres éducatifs fermés.

I – Les conditions matérielles de travail

Dans toutes les catégories d'établissement, l'architecture est une condition déterminante de la qualité de la prise en charge, de celle des conditions de travail et en conséquence du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

L'architecture des établissements pénitentiaires, en particulier des plus récents, est parfois un obstacle à la communication. Ainsi, le CGLPL a rencontré dans de nombreux établissements des agents qui déplorent l'insuffisance des contacts avec la hiérarchie ou avec leurs collègues. Certains déclarent passer parfois entre six et douze heures sans voir un seul collègue. De telles situations sont humainement difficiles et objectivement dangereuses. À cet égard, le témoignage des surveillants qui sont passés en groupe de maisons d'arrêt anciennes, même exiguës et délabrées, à des bâtiments nouveaux est riche d'enseignements : ils déplorent une réelle perte de qualité des échanges et éprouvent un sentiment pesant de solitude et quelquefois de crainte.

Dans les hôpitaux, les locaux vétustes et une architecture inadaptée n'offrent pas des conditions de prise en charge optimale et peuvent conduire les soignants à adopter des pratiques contre-thérapeutiques portant atteinte à la dignité des patients. Dans une unité où les chambres sont situées à l'étage et le poste infirmier au rez-de-chaussée, un patient, en perte d'autonomie et en attente d'un placement en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, était maintenu au lit vingt-quatre heures sur vingt-quatre car il était en incapacité de rester en position statique ou assise. Par ailleurs, il était enfermé à clé afin de le protéger d'autres patients ayant des comportements hétéro-agressifs. Bien que des tours de surveillance aient été effectués régulièrement, ce patient était complètement isolé. Il en est de même pour les unités d'admission, d'une capacité d'hébergement de vingt-huit lits, accueillant majoritairement des patients en phase aiguë de leur pathologie et dont certains sont polytoxicomanes. Tel était le cas dans une unité visitée par les contrôleurs. Les soignants étaient pourtant au nombre de cinq par matinée et après-midi ; ils ont néanmoins indiqué qu'ils n'étaient pas en capacité d'effectuer un travail de qualité du fait du nombre élevé de patients relevant d'une surveillance infirmière continue.

Les questions générales d'hygiène sont l'objet de difficultés importantes pour le personnel, en particulier dans la police et dans l'administration pénitentiaire. Il faut ici souligner l'insuffisance chronique des moyens alloués à l'entretien et à la maintenance les locaux qui place les professionnels comme les personnes privées de liberté dans une situation souvent très éloignée des standards courants, même les plus modestes.

II – Les rythmes de travail

La longueur des journées de travail est un sujet de préoccupation du CGLPL dans toutes les catégories de lieux de privation de liberté. Cette question confronte l'administration à un compromis difficile entre une organisation du travail conçue dans le pur intérêt du service et la prise en compte légitime de l'intérêt personnel des agents.

Dans l'exercice normal du métier de surveillant, à savoir la prise en charge directe et permanente des personnes détenues, il n'est pas possible que l'activité se prolonge de manière continue pendant douze heures. Lorsque les surveillants sont présents pendant cette durée, le service est normalement organisé pour qu'une partie de leur activité, idéalement la moitié, se déroule dans des postes moins exposés. Dans la pratique, une telle organisation n'est pas toujours possible.

Cette difficulté est bien soulignée par le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* qui, pour autant, ne tranche

pas le débat.

Pour les policiers, cette organisation en longues journées (11 heures 08) se double d'une contrainte supplémentaire : le caractère imprévisible de la durée des missions externes (escortes vers les consulats, les hôpitaux ou les juridictions) qui, par nature, interdisent les relèves. Dans les centres éducatifs fermés, la réglementation limite la journée de travail à douze heures et la semaine à quarante-huit heures. Dans ces deux situations, il n'est en général pas possible de proposer aux agents de changer de poste de travail en cours de vacation ; en revanche, la diversité intrinsèque de leurs attributions est plus grande que celle d'un surveillant d'étage en prison.

Le principe de la longue journée présente également l'inconvénient d'éloigner longtemps les agents de leur service, à ce titre il est peu favorable à la circulation de l'information au sein des services ou à des activités communes telles que l'analyse des pratiques. Enfin, il peut être difficile de concilier ce type d'organisation avec des périodes de formation.

RECOMMANDATION

En cas de vacations organisées en « longues journées », il est nécessaire de veiller systématiquement à l'organisation de périodes de répit dans des locaux adaptés et de diversifier de manière suffisante les attributions confiées aux agents. Des mesures d'accompagnement doivent être prises afin d'assurer aux agents une bonne connaissance des événements du service, une participation normale à la formation et un contact régulier avec l'encadrement.

L'organisation du service fondée sur une grande variété des horaires peut se révéler favorable. Ainsi, dans un centre de rétention administrative visité en 2015, la succession de plusieurs services avec un roulement de ces services entre les policiers permet à la fois de préserver les intérêts des agents et de satisfaire les contraintes liées au respect des droits des personnes prises en charge, notamment l'échange d'informations lors des relèves, la présence dans les plages de début et de fin de journée et la flexibilité des missions externes.

De même, dans un établissement pénitentiaire, la proposition de rythmes différents, afin que les surveillants puissent choisir en fonction de leurs contraintes ou de leurs motivations personnelles, permet une palette de services qui peut avoir pour effet positif d'assurer un fonctionnement du service malgré un sous-effectif de personnel. Tel était le cas dans un centre pénitentiaire visité en 2017. Toutefois, si elle peut permettre de limiter l'absentéisme, une telle mosaïque de services peut néanmoins avoir des conséquences négatives, en termes d'unité et de solidarité au sein de la communauté des surveillants, notamment lorsqu'elle conduit à réservier des services moins favorables aux derniers arrivés. La diversité des services ne peut donc fonctionner que lorsqu'elle est équitable ; à défaut il est fréquent que l'absentéisme croisse.

Le rythme de travail de certains hôpitaux peut également avoir des conséquences négatives en termes de respect des droits des personnes prises en charge. Ainsi, les roulements en douze heures ne permettent pas d'assurer la continuité du suivi et de mettre en place un système d'infirmier référent. Dans un hôpital visité en 2016, le CGLPL a également constaté que l'organisation du service en journées de douze heures avait pour conséquence de retarder le petit déjeuner au-delà de 9h et d'avancer le dîner vers 18h, ce qui revient à imposer aux patients un jeûne nocturne qui peut dépasser treize heures. Le CGLPL a en revanche relevé une corrélation entre la mise en place des roulements de douze heures et la diminution de l'absentéisme.

Observons enfin que les rythmes de travail, qui doivent être adaptés aux fonctions particulières des professionnels, doivent l'être aussi à leur environnement. Ainsi, les questions de temps de trajet ou de logement tiennent une place essentielle dans la capacité des agents à faire face à leurs obligations.

RECOMMANDATION

Les rythmes de travail doivent être prévus pour permettre des plages suffisantes d'échange d'information lors des relèves et une présence suffisante du personnel dans les plages extrêmes de la journée afin de réduire le jeûne nocturne des personnes privées de liberté.

Les services de nuit peuvent pâtir de plusieurs faiblesses liées à des choix de rythme de travail.

Dans l'administration pénitentiaire, il arrive que ce service conduise à rassembler des surveillants qui en pratique ne se connaissent pas, en raison de services diurnes différents ou d'affectations dans des quartiers différents. Lors d'une visite nocturne en 2015, les contrôleurs ont eu le sentiment que les agents composant le service de nuit ne se connaissaient pas. Dès lors, le renouvellement incessant des équipes de nuit ne serait pas sans conséquences, aux dires mêmes des intéressés, sur la cohésion d'ensemble.

Dans les hôpitaux, à l'inverse, il n'existe pas, en général, de politique de mobilité du personnel de nuit. Certains soignants ou éducateurs sont sur le même poste depuis de nombreuses années et n'ont pas eu l'opportunité de réactualiser leurs connaissances théoriques ; d'autres adoptent des pratiques portant atteinte aux libertés individuelles (patients enfermés dans leur chambre toute la nuit) alors même qu'ils sont en nombre suffisant, et ceci sans véritable contrôle, faute d'encadrement présent au cours du service de nuit.

Dans les centres éducatifs fermés publics, les équipes de nuit ont disparu, alors qu'il reste des veilleurs dans les centres du secteur associatif. Les organisations syndicales rencontrées constatent une meilleure information des agents sur la vie du service mais reconnaissent que l'alternance entre jour et nuit est éprouvante. Elles semblent hésitantes sur ce que serait une bonne formule. Le CGLPL observe toutefois que les veilleurs de nuit des centres éducatifs fermés du secteur associatif jouent souvent un rôle original et utile auprès des mineurs, souvent plus protecteurs que contraignants, face au retour des peurs de la nuit qui marquent l'enfance, surtout privée de liberté.

RECOMMANDATION

Les services de nuit doivent faire l'objet d'une vigilance particulière afin de garantir à la fois la cohésion des équipes, le maintien des compétences individuelles et le respect de règles de prise en charge des personnes privées de liberté pendant cette période particulièrement sensible.

III – Cohésion et enrichissement des tâches

La qualité de service du personnel, son implication et sa stabilité dépendent de la réalité de leur satisfaction professionnelle. Dans toutes les catégories de lieux de privation de liberté un constat identique est dressé par le CGLPL à la suite de celui que les agents formulent eux-mêmes. Ce critère est plus volontiers mis en avant que celui des conditions matérielles d'exercice – sauf lorsqu'elles sont véritablement indignes ou affectent directement la qualité de la prise en charge – et même que celui des rythmes de travail.

Pour garantir cette satisfaction, il existe des mesures à caractère général applicables à tout groupe professionnel : la clarté d'un projet de service expliqué et partagé, la fluidité de l'information, la cohésion des équipes, l'organisation de lieux et de temps d'échange et la disponibilité de l'encadrement sont au premier rang de celles-ci.

Par ailleurs, des expérimentations ont été mises en place dans certains établissements pénitentiaires afin de responsabiliser le surveillant dans la prise en charge de la personne détenue. On peut citer les deux exemples suivants :

- les « surveillants référents », dispositif consistant à confier à des surveillants volontaires la prise en charge d'une ou deux personnes détenues désignées. Ce dispositif est validé en commission pluridisciplinaire unique. Le surveillant assure le suivi après la phase d'accueil, puis il est associé, en lien avec les différents services, à toutes les étapes du parcours d'exécution de peine. Cette formule renforce l'autonomie des agents et accroît leur responsabilité. Les constats effectués dans le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* confirment à la fois la nécessité d'une implication forte du personnel dans les prises en charge innovantes et son intérêt pour de tels projets.
- les surveillants exerçant dans le cadre des « modules de respect » ont un rôle essentiel dans la gestion des situations individuelles des personnes détenues en qualité de « référent ». Ils procèdent à l'évaluation du comportement des personnes détenues par des observations quotidiennes et un bilan hebdomadaire lors d'une réunion pluridisciplinaire ; ils bénéficient d'échanges individualisés avec les personnes détenues suivies.

Ce type d'initiative est plébiscité par les surveillants – tous volontaires – qui y participent.

Dans les établissements hospitaliers, les conditions d'exercice peuvent donner aux agents l'impression de ne pas faire un travail de qualité lorsque les capacités d'accueil sont saturées et que des patients en crise sont reçus dans des unités de patients stabilisés ou encore lorsque des patients sont placés en chambre d'isolement par manque de place et non en raison d'un état mental le justifiant. Le sentiment de satisfaction professionnelle des soignants, outre les critères généraux décrits ci-dessus, dépend de conditions structurelles telles que les conditions de la prise en charge extra hospitalière, l'activité de psychiatrie de liaison, ou les liens avec les médecins généralistes du secteur.

Certains établissements, inspirés du mouvement de psychothérapie institutionnelle qui veut que le patient soit partie prenante des soins de manière active, font en sorte d'établir un lien permanent entre l'hospitalisation et les soins ambulatoires. Cela passe notamment par l'animation, chaque jour, d'activités thérapeutiques, comme au centre médico-psychologique, à l'hôpital de jour ou en ville. Ces activités sont communes à des patients hospitalisés ainsi qu'à des patients du centre médico-psychologique et de l'hôpital de jour. Ainsi, les infirmiers affectés à l'unité d'hospitalisation à temps complet peuvent animer, au sein de cette unité, des ateliers thérapeutiques dédiés aux patients hospitalisés à temps complet et aux patients du centre médico-psychologique ou de l'hôpital de jour. Ils peuvent aussi effectuer des visites à domicile. L'ensemble du personnel intervient auprès des patients, y compris les agents de service hospitalier, l'établissement ayant fait le choix de ne pas recruter d'aides-soignants. Par exemple ces derniers accompagnent les patients dans la gestion de leur vie quotidienne, participent aux activités thérapeutiques collectives de l'hôpital de jour et aux sorties extérieures. Ils organisent des repas thérapeutiques avec des patients et des infirmiers, participent aux réunions cliniques tout comme les autres membres de l'équipe. De même, des ergothérapeutes et des psychomotriciens animent chaque jour des ateliers.

Cette satisfaction dépend aussi de la nature des tâches réalisées : les tâches administratives qui obéissent

souvent à une exigence de traçabilité jugée excessive par les soignants, sont regardées comme une perte de temps, de même que des tâches externes telles que l'achat de médicaments en ville. En outre, lorsque la prise en charge se caractérise par un nombre élevé de restrictions (liberté d'aller et venir, tabac et téléphones confisqués) la charge de travail des soignants augmente et se limite à répondre aux demandes ou gérer les frustrations et les comportements agressifs induits par ces restrictions. On ne peut manquer de citer ici le témoignage d'un directeur d'hôpital indiquant que, depuis qu'il avait renoncé à faire la chasse aux téléphones portables, la sérénité de l'établissement avait progressé, les soignants avaient pu consacrer leur temps à autre chose et l'établissement n'avait enregistré aucune conséquence fâcheuse.

Dans les centres éducatifs fermés, la cohésion de l'équipe, souvent instable et toujours pluridisciplinaire, est un enjeu essentiel. La relation personnalisée entre l'éducateur et le mineur pris en charge est en principe systématique et constitue un facteur de satisfaction professionnelle important.

Observons enfin l'intérêt que trouverait l'administration à favoriser l'autonomie et la responsabilité des agents : en effet, malgré des évolutions qui vont vers des normes professionnelles de plus en plus précises et la protocolisation croissante de toutes les activités professionnelles, la qualité de la prise en charge repose sur la capacité à gérer les « interstices » c'est-à-dire la partie non normée de l'activité. C'est ce qui permet une prise en charge souple et un respect concret des droits des personnes privées de liberté. Cela repose sur le sens de travail, la capacité d'initiative et la conscience professionnelle du personnel.

RECOMMANDATION

Le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté repose sur l'implication de professionnels qui sont directement placés auprès d'elles et sur leur capacité d'initiative. Afin de favoriser ces qualités, toutes les mesures permettant d'accroître un sentiment de satisfaction professionnelle doivent être recherchées, notamment l'autonomisation, l'instauration de relations personnelles avec les personnes prises en charge, la cohésion d'équipe et la conscience de participer à un projet de service clair.

Section 5

La protection des agents

La sécurité de ceux qui prennent en charge les personnes privées de liberté fait partie des conditions d'un comportement professionnel respectueux. Elle suppose un ensemble de mesures, adaptées à chaque mode de prise en charge, mais toujours liées au climat de violence qui peut accompagner la privation de liberté, au poids psychologique des fonctions exercées, au risque physique qui pèse sur les agents et quelquefois sur leurs proches, et aux risques juridiques liés à l'exercice d'une fonction d'autorité.

Les normes déontologiques de la police nationale expriment clairement cette exigence : « Le supérieur hiérarchique veille en permanence à la préservation de l'intégrité physique de ses subordonnés. Il veille aussi à leur santé physique et mentale. Il s'assure de la bonne condition de ses subordonnés. »⁴⁴ et « L'État défend le policier ou le gendarme, ainsi que, dans les conditions et limites fixées par la loi, ses proches, contre les attaques, menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations et outrages dont il peut être victime dans l'exercice ou du fait de ses fonctions. L'État accorde au policier ou au gendarme sa protection juridique en cas de poursuites judiciaires liées à des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. Il l'assiste et l'accompagne dans les démarches relatives à sa défense »⁴⁵.

S'agissant de l'administration pénitentiaire, l'art. 27 du code de déontologie précise simplement que « l'administration garantit sa protection aux personnels pénitentiaires et à leurs proches dans les conditions fixées par l'article 11 de la loi n° 83-634 susvisée et l'article 16 de la loi du 24 novembre 2009 ».

I – La prévention des risques physiques

La crainte de risques physiques réels peut conduire les professionnels à plusieurs attitudes susceptibles de d'entraîner la méconnaissance des droits fondamentaux des personnes prises en charge.

En premier lieu, il existe un risque d'abstention face à certaines obligations : une infirmière ne prendra pas le risque d'ouvrir la chambre d'un patient violent lorsqu'elle est seule, des surveillants pénitentiaires s'abstiendront de pénétrer dans certains lieux en présence de personnes détenues, notamment les cours de promenade qui peuvent ainsi devenir des espaces de non-droit où règnent la violence, les trafics et les brimades.

À l'inverse, la crainte physique peut conduire à des mesures de sécurité excessives telles que le recours systématique au menottage, à l'isolement, à la contention ou aux fouilles.

En prison, le risque physique est permanent. C'est pourquoi la *Règle Nelson Mandela* n°82 prévoit notamment que « les membres du personnel pénitentiaire doivent subir un entraînement physique spécial qui leur permette de

⁴⁴ Code de la sécurité intérieure, art. R. 434-6.

⁴⁵ Code de la sécurité intérieure, art. R. 434-7.

maîtriser les détenus violents ».

Au cours de ses missions, le CGLPL observe que l'utilisation des tenues pare-coups est de plus en plus fréquemment constatée – le plus souvent au sein des quartiers d'isolement – et qu'elle apparaît comme une modalité ordinaire de gestion, adoptée à l'encontre de personnes réputées difficiles en détention, à titre préventif et à visée protectrice vis-à-vis du personnel. Les personnes détenues qui sont soumises à ce type de gestion relèvent généralement d'une affectation en maison centrale (ou en quartier de maison centrale). Ces mesures sont prises sur le fondement de l'article D.283-3 du code de procédure pénale qui prévoit que : « les moyens de contrainte ne peuvent être utilisées que sur ordre du chef d'établissement, s'il n'est d'autre possibilité de maîtriser un détenu, de l'empêcher de causer des dommages ou de porter atteinte à lui-même ou à autrui ».

Cette procédure mobilise plusieurs surveillants et un gradé, et nécessite une importante disponibilité en temps pour réunir le personnel en nombre suffisant, pour que ce dernier s'équipe des tenues d'intervention, se coordonne avant chaque ouverture de la cellule et assure le déplacement puis le retour en cellule. C'est pourquoi, dans la réalité, cette gestion est, autant que faire se peut, limitée à une seule fois par jour.

On ne saurait nier que certaines personnes détenues font preuve d'un comportement qui nécessite une protection adaptée pour les professionnels entrant en contact avec elles, néanmoins de telles situations extrêmes doivent être anticipées, en particulier par l'affectation rapide des détenus les plus violents dans des établissements organisés pour les prendre en charge. Il peut s'agir d'établissements pour peines, mais, le plus souvent, les professionnels confrontés à ce type de situation évoquent des comportements pathologiques qui ne relèvent pas de l'incarcération, mais du soin. L'absence d'étude épidémiologique récente sur la santé mentale de la population pénale ne permet pas de quantifier cette difficulté mais il semble que le pourcentage de détenus atteints de troubles psychotiques s'élève à 20-25 % ; et le CGLPL ne peut manquer de souligner le nombre des témoignages convergents dans ce sens recueillis au cours de ses visites de la part de surveillants pénitentiaires ou de directeurs d'établissement qui se disent, à juste titre, démunis pour faire face à de telles situations.

Au-delà du traitement de ces situations les plus extrêmes, la protection du personnel pénitentiaire contre la violence physique relève de mesures structurelles connues, dont la plupart a déjà été mentionnée : la lutte contre la surpopulation, premier facteur de violence, des effectifs suffisants, des équipes cohérentes et formées (c'est-à-dire des effectifs suffisants et un rythme de travail bien conçu), une architecture permettant un contact aisément entre les surveillants, des moyens d'alerte et une vidéosurveillance, y compris mobile, qui exerce parfois un effet dissuasif. De ce point de vue, au cas par cas, des mesures importantes sont nécessaires, lors de la conception des établissements, à l'occasion de leur maintenance et sous forme de mesures spécifiques : à cet égard la qualité des systèmes de vidéosurveillance devrait faire l'objet d'une mesure générale, de même que l'équipement de certains agents de caméras mobiles.

Le nombre, le professionnalisme et la maturité des agents déterminent également leur propre sécurité. À cet égard la politique d'affectation des agents ne peut être véritablement protectrice lorsqu'elle conduit à concentrer les sous-effectifs dans les établissements qui accueillent la population la plus violente et à ne les combler que par des stagiaires en sortie de formation initiale.

Enfin, comme le prévoient les *Règles Nelson Mandela*, la formation des agents pour « maîtriser les détenus les plus violents » est nécessaire et doit concerner tant la maîtrise physique que la maîtrise psychologique. De ce point de vue, les interlocuteurs du CGLPL n'ont pas émis de critique sur la formation initiale, mais sont plus réservés sur le caractère systématique de la formation continue à laquelle il conviendrait de veiller. Celle-ci devrait comporter une réflexion et des consignes claires sur certains gestes, notamment les plus brutaux, par exemple celui qui consiste à déshabiller de force une personne lorsque celle-ci refuse de se prêter à une fouille intégrale.

Dans quelques cas la crainte physique, pour soi-même ou pour les siens, est particulièrement aiguë, voire permanente. C'est le cas en ce qui concerne des surveillants contraints d'habiter dans des bassins de population où vivent habituellement les personnes détenues qu'ils rencontrent en prison ; il est nécessaire de réfléchir aux moyens de protéger les surveillants contre un tel risque. Sans avoir de formule à proposer pour la traiter, le CGLPL tient à souligner la réalité de cette difficulté.

Dans les hôpitaux, la question de la violence se pose de manière très différente : la violence fait partie de certaines pathologies et les soignants ont plus de tolérance que les professions de sécurité dans la mesure où ils ne considèrent pas la violence comme un acte répréhensible, mais comme le symptôme de la maladie. Néanmoins les risques physiques auxquels les soignants sont exposés sont une réalité. Selon les organisations professionnelles rencontrées, les patients ont évolué au cours des quinze dernières années : aujourd'hui, la psychiatrie accueille des patients polytoxicomanes en marge de la société ainsi que des patients socialement exclus et très défavorisés ou présentant de gros troubles du comportement. Ceci provoque une évolution des comportements associés à la situation des patients (agressions verbales et physiques, incivilités, addictions).

Paradoxalement, pour les hôpitaux, il existe un *Observatoire national des violences* qui montre une diminution de la violence en psychiatrie, alors qu'elle augmente dans les autres services hospitaliers. Malgré cela, le sentiment d'insécurité s'accroît, ce qui peut être lié à la baisse des effectifs. Dès lors, les professionnels rencontrés ont mentionné un réel besoin de sécurité et une tolérance décroissante de certains soignants vis-à-vis de la violence des patients.

Cette situation conduit à un glissement des tâches et des responsabilités entre les soignants et les « agents de sécurité » dans le cas d'appels à renforts. Ainsi, dans un établissement, trois agents de sécurité sont présents la nuit et l'un deux est désigné pour intervenir dans les unités et venir en aide au personnel soignant lorsque ce dernier actionne le dispositif d'urgence. Ces interventions, relativement fréquentes, sont normalement toujours réalisées sous le contrôle d'un soignant. Elles ne portent jamais sur les soins et, en principe, n'entraînent pas un contact physique avec les patients. Pour autant, les conditions d'intervention prévues dans la fiche de poste des équipes de sécurité sont décrites en ces termes « aide à la maîtrise d'individu sous le contrôle du personnel soignant ». Le contenu du document, tel qu'il est formulé, peut prêter à confusion tout comme d'autres conditions d'emploi des équipes de sécurité : leur recrutement se fait souvent à partir de profil « sécurité » y compris « sécurité incendie » ; il y a très peu de femmes alors que, selon les organisations professionnelles, les femmes sont souvent plus apaisantes dans leurs attitudes autour d'une situation de crise ; enfin, la formation de ces équipes n'est que rarement adaptée à la prise en charge de patients en crise.

Le CGLPL observe par ailleurs que, pour des raisons de sécurité, les postes infirmiers se sont de plus en plus fermés et l'aspect sécuritaire a déshumanisé la relation au patient.

Le CGLPL ne peut méconnaître le risque auquel sont exposés les soignants et recommande en conséquence que des mesures de prévention soient prises de manière adaptée aux contexte hospitalier. Le développement de la vidéosurveillance, l'attribution d'alarmes pour « protection du travailleur isolé » peuvent utilement combler certaines lacunes de l'architecture. Néanmoins, la réponse pertinente à la violence ne peut être que de nature humaine ; un nombre suffisant de soignants, une formation adaptée, en particulier à la prévention de la violence et un suivi personnalisé des difficultés professionnelles sont nécessaires.

Pour les soignants en milieu pénitentiaire, le sentiment d'insécurité est souvent lié à l'isolement, par exemple en maison d'arrêt ou lors des gardes de nuit dans les grands établissements ou en raison de l'alignement du milieu hospitalier auquel l'unité appartient. La violence dont les soignants en milieu pénitentiaire sont victimes peut également provenir de l'agressivité des patients impatients : dans ce cas, il s'agit fréquemment de la conséquence de dysfonctionnements qui entraînent un report des consultations, des retards ou des attentes dans de mauvaises conditions. Enfin, ces professionnels déplorent l'absence de formation d'adaptation à l'exercice dans ces conditions, question déjà traitée dans le présent rapport (cf. chapitre 3, section 2, II).

Dans la police, les violences subies par les fonctionnaires de la part de personnes privées de liberté ne sont pas recensées distinctement de celles qui interviennent dans d'autres cadres ; elles le sont dans la gendarmerie où elles occupent une place marginale (1,6 %) de l'ensemble des violences subies par les militaires. S'agissant des risques physiques, la police fait également état, contrairement aux autres institutions, de risques de contagion au motif que les personnes placées en rétention pourraient être porteuses de maladies particulières, notamment la gale. Ce risque, mentionné à plusieurs reprises, ne semble pas être mesuré.

Les réponses adaptées à la prévention de la violence dans le monde policier ne sont guère différentes de celles que l'on a citées précédemment : la prévention des situations de tension liées à la suractivité, la présence d'un effectif suffisant et formé, notamment à la prévention psychologique des conflits et l'installation de mesures de sécurité passive favorisant l'entraide.

Un point cependant semble spécifique à l'activité de la police et de la gendarmerie, la nécessité de véhicules adaptés au transport de personnes dangereuses dans des conditions respectueuses à la fois de la sécurité des agents et des droits de la personne privée de liberté. Le CGLPL a trop souvent observé des situations dans lesquelles le fait que les personnes privées de liberté sont transportées dans des véhicules qui n'ont pas été spécialement aménagés pour cela expose les professionnels à des risques qu'ils croient ne pouvoir compenser que par des mesures de sécurité douloureuses ou humiliantes telles que le menottage dans le dos ou la contention.

Dans les centres éducatifs fermés, les situations de violence doivent être traitées en lien avec la vocation éducative de la prise en charge. Les éducateurs, n'ayant pas vocation à maîtriser physiquement les mineurs accueillis, peuvent se trouver démunis devant certaines situations qui sont localement résolues par un appel aux forces de l'ordre. Néanmoins, dans un établissement visité en 2016, certains professionnels interrogés ont précisé avoir le sentiment que la direction aurait trop souvent recours à la gendarmerie, espérant une réponse judiciaire ferme pour maintenir l'autorité, en perdant parfois de vue les objectifs éducatifs du centre.

Le CGLPL observe toutefois, par exemple dans un centre éducatif fermé visité en 2016, que lorsque le programme éducatif est dynamique et l'équipe cohérente, le système d'alerte et de chambre d'isolement peut être évité : « les incidents se gèrent », explique un éducateur, notamment grâce à l'intervention du personnel féminin. Néanmoins, le plus souvent la crainte de la violence existe et conduit les équipes éducatives à des situations de tension, ou de fatigue professionnelle.

Des mesures administratives sont prises pour indiquer aux éducateurs la conduite à tenir en cas de violence, mais la question de savoir s'il est adapté dans le principe de former les éducateurs à la maîtrise physique des mineurs pris en charge reste objet de débats. L'une des organisations syndicales rencontrées par le CGLPL a fait part d'une opposition claire à ce principe, mais, il est vrai qu'elle s'appuie sur une opposition plus générale à l'éducation en milieu fermé.

À une telle question, on ne peut apporter qu'une réponse équilibrée et adaptée à la situation personnelle et

professionnelle de chaque agent concerné. Si une telle formation ne peut être rendue obligatoire, il semble nécessaire qu'elle soit offerte à ceux qui en éprouvent le besoin, ne serait-ce que pour éviter tout comportement inapproprié de leur part et renforcer la confiance en eux-mêmes qui conditionne une prise en charge éducative. Bien entendu, compte tenu de l'effet légitimant d'une offre de formation, celle-ci doit être accompagnée des explications nécessaires pour qu'elle ne soit pas interprétée comme une légitimation de la contrainte physique. La prudence s'impose d'autant plus que les éducateurs rencontrés ont clairement indiqué « ne jamais se sentir en risque grave » et ne pas souhaiter s'inscrire dans une logique de méfiance vis-à-vis des jeunes accueillis.

RECOMMANDATION

Le risque physique, inséparable de la privation de liberté doit être clairement et systématiquement traité sous l'angle de la prévention, avec le concours actif des agents concernés et dans le respect de leur déontologie professionnelle ainsi que de l'objectif principal de la prise en charge. Pour cela, il est nécessaire de combiner des mesures destinées à prévenir la surcharge professionnelle et des dispositifs de sécurité passive, tout en disposant d'un nombre suffisant d'agents formés à la prévention psychologique de la violence et, le cas échéant, aux techniques de maîtrise physique. La mixité des équipes est un atout essentiel de prévention des violences.

II – Protection juridique

La protection juridique des professionnels qui prennent en charge les personnes privées de liberté n'emporte que rarement de conséquences sur le respect des droits fondamentaux de celles-ci. Comme indiqué ci-avant (cf. chapitre 4, section 2, IV), le CGLPL recommande que les politiques retenues en matière disciplinaire ne conduisent pas les agents à organiser leur activité de manière à minimiser le risque d'une mise en cause, et que, pour cela, une obligation de moyens et non une obligation de résultat soit appliquée à l'usage des mesures de sécurité de toute nature.

Une difficulté comparable existe au regard de l'exposition des agents aux poursuites pénales, en particulier dans le monde médical. Les professionnels rencontrés par le CGLPL ont notamment fait état d'une frilosité croissante au regard de la prise de risque dans les prescriptions médicamenteuses ou de l'offre d'activités externes qui conduit à une perte de chances thérapeutiques. Ils ont également fait état de l'intégration fréquente des objectifs de sécurité dans les conditions de prise en charge et d'une dilution du discernement dans la prévention du suicide : un grand nombre de situations étant déclarées « à risque » dans le seul but de prévenir une éventuelle mise en cause : l'attention dont devraient bénéficier les situations les plus graves se disperse.

Des mises en cause considérées comme injustes ont en particulier résulté de campagnes de presse éventuellement suivies de mises en cause judiciaires stigmatisant des professionnels à la suite de certains faits. À cet égard, la condamnation récente d'un psychiatre grenoblois pour avoir accordé une autorisation de sortie à un patient qui s'est révélé dangereux a pu être considérée comme une intrusion de la justice pénale dans la gestion de l'aléa thérapeutique. Elle est pour les professionnels à l'origine de la crainte que le souci de la protection personnelle du médecin ne se substitue peu à peu à celui de l'intérêt du patient.

Dans d'autres situations, le risque de poursuites est invoqué par les agents en termes très subjectifs. En particulier, en cas d'allégations de violences, plusieurs organisations professionnelles ont fait état de difficultés à établir une vérité objective, notamment face à une campagne de presse. Dès lors, la vidéosurveillance devient une réelle protection dans la mesure où elle permet d'établir des faits de manière incontestable. Les images de caméras mobiles portées par les agents eux-mêmes peuvent dès lors être précieuses. Les policiers considèrent que l'expérience de cet outil faite lors des interpellations sur la voie publique est positive à condition que l'utilisation faite par la suite des images soit très cadrée, limitée à un petit nombre de personnes et assortie d'une procédure d'interprétation contradictoire. Cette mesure est du reste recommandée depuis 2002 par le Comité européen pour la prévention de la torture :

L'enregistrement électronique (c'est-à-dire audio ou vidéo) des auditions par la police représente, pour les personnes détenues, une importante garantie supplémentaire contre les mauvais traitements. Le CPT note avec satisfaction que l'introduction de tels systèmes est envisagé dans un nombre de plus en plus important de pays. De tels systèmes peuvent fournir un compte-rendu complet et authentique du processus d'interrogatoire et, par là, grandement faciliter les enquêtes en cas d'allégations de mauvais traitements. Ceci est tant dans l'intérêt des personnes ayant été maltraitées par la police que dans celui des policiers confrontés à des allégations non fondées de mauvais traitements physiques ou de pression psychologique. L'enregistrement électronique des auditions par la police réduit aussi la possibilité, pour des personnes mises en cause de nier de façon mensongère qu'elles avaient fait certaines déclarations.⁴⁶

Enfin, les organisations professionnelles rencontrées par le CGLPL ont souligné la nécessité que l'administration appuie véritablement l'agent victime dans l'ensemble des démarches qu'il entreprend pour faire

⁴⁶ Développements dans les normes du Comité européen pour la prévention de la torture en matière de la détention par la police, Extrait du 12e rapport général, 2002.

valoir ses droits, et ce sans attendre que les incidents se cumulent ou n'atteignent une véritable gravité. L'obligation légale de protection juridique des fonctionnaires, permet de répondre aux attentes exprimées dès lors qu'elle est mise en œuvre de manière rapide et fluide. À défaut, un risque de voir les agents « se faire justice eux-mêmes » pourrait apparaître.

III – Supervision

La fonction de supervision est la possibilité donnée aux agents, pendant ou hors leur temps de travail, sur ou hors du lieu de travail, d'évoquer auprès d'un tiers de confiance, dans le cadre d'une relation égalitaire, la manière dont ils accomplissent leurs tâches, en particulier lorsque celles-ci leur posent des difficultés particulières qui peuvent retentir jusque dans leur vie personnelle. Elle a fait l'objet d'un avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en juin 2011⁴⁷. Ce texte formule les préconisations suivantes :

Le Contrôleur général suggère que, dans les métiers publics de la sécurité, soient mis en œuvre des instruments développés et systématiques de supervision des personnels.

Ces instruments doivent prendre des formes variées, présentées et discutées dans les instances paritaires : ils doivent impliquer le développement ou bien d'entretiens individuels entre l'agent et un interlocuteur qualifié rompu aux techniques du dialogue, tenu par le secret professionnel ; ou bien d'échanges collectifs, avec d'autres agents de même niveau hiérarchique, professionnels (par métier) ou interprofessionnels voire interinstitutionnels (justice/santé, police/soins...) par lieu d'exercice. Entretiens et échanges ne sont pas destinés à comptes-rendus, mais seulement à permettre et à résoudre la confrontation entre la règle et la réalité, entre les capacités et les réalisations, entre les vœux et l'accomplissement.

Le recours à la supervision doit reposer sur la seule décision personnelle de l'agent. Dans des limites naturellement raisonnables et compatibles avec les besoins du service, le temps nécessaire doit lui être accordé à cette fin. Le contenu de la supervision ne saurait être l'objet d'un contrôle hiérarchique : tout au contraire, dans ces corps très hiérarchisés à juste titre, il faut reconnaître cette part d'entièvre liberté d'expression des agents sur le service et la manière dont ils l'exécutent, pourvu qu'elle reste confidentielle. Davantage : la supervision peut être à la rigueur un moyen suggéré à l'agent par sa hiérarchie ; mais celle-ci ne saurait l'ériger en obligation ni connaître les suites données à une proposition qu'il lui est loisible de faire.

Ce recours suppose l'existence permanente d'instruments de dialogue voisins de l'agent, c'est-à-dire proches de son lieu (ou ses lieux) de travail, accessibles sans délai prolongé, dans des conditions de discréption satisfaisantes (locaux, plages horaires...) et sous des formes variées. C'est aux administrations d'en prévoir les moyens et d'assurer leur mise en œuvre, sans plus d'interférence.

Il est souhaitable que les organisations professionnelles soutiennent ces initiatives de telle sorte que leurs mandants soient encouragés à en bénéficier. Elles n'exonéreront en rien les chefs d'établissement et les responsables administratifs de leurs obligations de contribuer par ailleurs à améliorer des conditions de travail difficiles, de renforcer le dialogue social et d'être attentifs à la gestion des ressources humaines en général. Il existe, dans les métiers de la sécurité, une tradition qui impose à chacun d'être fort ; elle peut sans aucun doute être maintenue sans faire obstacle, pour l'exercice de la profession, au possible appel à un tiers de confiance et à des confidences. Enfin la supervision peut contribuer à mieux concentrer l'encadrement sur les tâches qui sont les siennes à l'égard de ses collaborateurs. Ainsi sera mieux assurée une des conditions indispensables au respect dynamique des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, par une mission mieux assumée des professionnels qui en ont la responsabilité.

Le présent rapport offre au CGLPL l'occasion d'examiner les conditions de mise en œuvre de cet avis.

L'offre de services qui existe aujourd'hui dans l'administration pénitentiaire paraît globalement satisfaisante. Elle dispose d'un réseau de soixante-cinq psychologues sur tout le territoire, qui interviennent en soutien individuel, de groupe ou institutionnel, et participent également au recrutement. Les psychologues de soutien du personnel sont impliqués dans toutes les actions conduites par l'institution afin d'améliorer les conditions de travail du personnel pénitentiaire, et travaillent en pluridisciplinarité avec les autres acteurs impliqués. Dans certains cas, par exemple après un suicide, un accompagnement post-traumatique est organisé de manière collective et systématique. Dans les autres cas, le recours aux psychologues des directions interrégionales des services pénitentiaires, parfois accompagnés d'un directeur placé, est possible. Les organisations syndicales reconnaissent les progrès effectués en ce domaine par l'administration pénitentiaire et soulignent la nécessité que les assistants et les conseillers de prévention puissent exercer leurs missions à temps plein au sein des structures pénitentiaires en étant référencés dans les organigrammes.

Cependant, l'appropriation de la supervision par les agents demeure insuffisante et peut être vue à tort comme un aveu de faiblesse. Faute d'une prise en charge adaptée et rapide les difficultés s'accroissent.

En second lieu, la possibilité d'un recours à la supervision peut être utilisée comme un alibi face à des situa-

⁴⁷ Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 17 juin 2011 relatif à la supervision des personnels de surveillance et de sécurité, JO du 12 juillet 2011.

tions qui mériteraient une autre forme de réaction. Ainsi, le CGLPL a eu connaissance à plusieurs reprises de situations dans lesquelles des agents, se disant victimes d'agression, notamment verbale, recevaient en réponse les coordonnées du psychologue sans que leur signalement ne donne lieu à une investigation.

Enfin, une organisation syndicale mentionne la nécessité, à ses yeux, de créer, comme dans la police nationale ou l'éducation nationale, un centre d'accueil et de prise en charge pour les agents en souffrance.

La pratique de la supervision est loin d'être généralisée dans les établissements de santé mentale visités par le CGLPL. Les recommandations formulées en 2011 n'ont pas été suivies ; il est vrai qu'elles n'étaient pas formellement adressées au milieu hospitalier. Or, le personnel soignant est soumis aux mécanismes de transferts et de contre-transferts liées à la relation entre le patient et le soignant durant une hospitalisation. Faute d'avoir des temps neutres pour analyser avec un tiers ces relations particulières, les soignants sont susceptibles de développer avec les patients des relations qui n'ont plus de caractère thérapeutique. Au-delà de l'absence de dotation budgétaire pour cette fonction, il faut se demander s'il y a vraiment une demande des équipes soignantes et si cette demande est « accompagnée » par l'encadrement et le corps médical, voire même s'il y a conscience du besoin. Malgré cela, en cas de situation réellement pathologique, le recours à la supervision peut être mis en place. Ainsi dans une UHSA, environ dix membres du personnel soignant avaient quitté le service, en particulier en raison du profil spécifique des patients détenus présentant des pathologies psychiatriques « lourdes ». En pareil cas, des séances de supervision clinique mensuelle du personnel soignant ont été organisées.

Dans la police nationale, de très nombreuses initiatives ont été prises dans le domaine de la prévention des risques psychosociaux. Depuis 2010, le ministère de l'intérieur dispose d'un plan de prévention des risques psychosociaux. La police aux frontières, notamment, considère que la « supervision » des agents affectés en centre de rétention administrative est réalisée d'une manière permanente par la hiérarchie dont le rôle est de soutenir les fonctionnaires exposés, individuellement ou collectivement afin de procéder à un débriefing ou à un retour d'expérience. La direction de la sécurité publique estime, quant à elle, que la supervision concerne plus particulièrement le milieu pénitentiaire et n'a pas mis en place de dispositif de supervision spécifique. Néanmoins, les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur disposent de psychologues qui peuvent intervenir à titre individuel au bénéfice des agents qui le souhaitent. Leur rôle est inégalement connu des policiers, en effet, les entretiens conduits auprès des organisations syndicales ont montré que si les unes étaient relativement indifférentes, voire ignorantes de cette fonction, d'autres lui attachaient une grande importance et estimaient qu'elle entre progressivement dans les mœurs.

Aucune mesure spécifique de supervision n'a été mise en place par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Cependant, comme préconisé dans l'avis du 17 juin 2011, la médecine du travail et les assistants de prévention assurent un premier lien entre les conditions de travail et les droits fondamentaux. De plus, le cahier des charges des centres éducatifs fermés prévoit des réunions d'accompagnement d'équipe (plus spécifiquement d'analyse de la pratique) *a minima* tous les deux mois. Les organisations syndicales considèrent de manière favorable la mise en place d'un numéro vert au bénéfice des agents, de même que la mise en place de psychologues auprès des médecins du travail.

Au total, la mise en place de moyens pour assurer un soutien psychologique aux agents qui le souhaitent a progressé depuis l'avis rendu par le CGLPL en 2011. Cette évolution reste cependant inachevée et parfois incomprise des bénéficiaires eux-mêmes.

RECOMMANDATION

La mise en place de moyens de supervision, c'est-à-dire d'une offre de soutien psychologique, librement accessible, indépendante de la hiérarchie et confidentielle, au bénéfice des agents qui en éprouvent le besoin doit être poursuivie. L'information des agents sur l'existence de cette possibilité, ses modalités d'accès et sa confidentialité doit être améliorée.

Table des matières

Introduction	3
Chapitre 1	7
Une fonction à risques	
Section 1	7
Métiers et institutions	
I – Les fonctions	7
A – Surveiller	7
B – Soigner	7
C – Éduquer	7
D – Réinsérer	7
II – Les institutions	8
A – Les établissements pénitentiaires	8
B – Les établissements de santé mentale	8
C – Les lieux de rétention administrative et les zones d'attente	8
D – Les centres éducatifs fermés	8
E – Les locaux de garde à vue	8
Section 2	9
Des fonctions rarement choisies	
I – Dans l'administration pénitentiaire, des métiers peu attractifs	9
II – Dans les autres lieux de privation de liberté, une fonction non choisie, accessoire nécessaire par rapport au cœur de métier	10
Section 3	11
Des risques spécifiques	
I – Enfermement et promiscuité	11
II – Violences et précautions	12
III – Dépendance et pouvoir	12
IV – Injonctions contradictoires et doubles contraintes	14
V – Cohérence et pluridisciplinarité	14
Chapitre 2	15
Disposer des effectifs nécessaires	
Section 1	15
Effectif et respect des droits fondamentaux	
Section 2	17
La spirale descendante du sous-effectif	
I – Des organigrammes de référence insuffisants	18
II – Les vacances d'emploi	21
III – L'absentéisme	22
Chapitre 3	25
Affermir les compétences individuelles	
Section 1	25
Stabilité et expérience	
I – Dans l'administration pénitentiaire, les agents inexpérimentés sont souvent regroupés	25
II – Dans les centres éducatifs fermés, le recours à des agents au statut précaire nuit au respect des droits des mineurs	26

III – La concentration d’agents insuffisamment mobiles peut également nuire au respect des droits	27
Section 2.....	29
Formation	
I – Une nécessité de principe	29
II – Garantir en toute hypothèse la formation de base sur le métier principal	30
III – La connaissance des droits fondamentaux des personnes privées de liberté	31
IV – L’aide à la prise de poste	33
V – La gestion des situations de crise.....	35
A – La maîtrise de la violence.....	35
B – Le recours à l’isolement et à la contention	36
Chapitre 4	37
Maîtriser les comportements professionnels	
Section 1.....	37
Déontologie	
Section 2.....	38
La sanction des comportements non professionnels	
I – Le CGLPL reçoit des témoignages de comportements non professionnels	39
II – Les poursuites sont cependant peu nombreuses.....	40
III – Les alternatives aux poursuites	43
IV – Les risques d’abus du disciplinaire.....	44
Chapitre 5	46
Construire des organisations respectueuses des droits fondamentaux	
Section 1.....	46
Le rôle de l’encadrement	
Section 2.....	48
La prise en compte des droits fondamentaux dans l’organisation	
I – Un référent pour le respect des droits fondamentaux	48
II – Des fonctions de médiation.....	49
Section 3.....	49
Les compétences collectives	
I – La prise en charge pluridisciplinaire	49
II – Des identités professionnelles claires	50
III – Formation collective	51
IV – Analyse des pratiques	52
Section 4.....	53
Les conditions de travail	
I – Les conditions matérielles de travail	54
II – Les rythmes de travail	54
III – Cohésion et enrichissement des tâches	56
Section 5.....	57
La protection des agents	
I – La prévention des risques physiques	57
II – Protection juridique.....	60
III – Supervision	61