

NORMES et PRATIQUES – LA VIOLENCE –

Deux dimensions du système pénitentiaire

Le double appel d'offres de recherches proposé par la Mission de recherche droit et justice - avec l'appui de l'administration pénitentiaire - s'inscrit dans le prolongement des travaux qu'elle a précédemment soutenus sur le champ pénitentiaire*.

Les thèmes, d'une part de la règle, d'autre part de la violence en prison, sur lesquels est aujourd'hui sollicité un apport de connaissance correspondent à des interrogations prioritaires en même temps que fort anciennes de l'administration pénitentiaire, auxquelles l'actuel débat sur l'état et le fonctionnement du système carcéral a, de nouveau, donné un écho public.

Parce que la prison est une contrainte qui s'impose à tous ceux sur lesquels elle referme ses portes, elle génère des relations soumises à des tensions telles que les règles seules ne peuvent pas toujours suffire à les réduire. Il n'est pas rare, alors, que les rapports de force se substituent aux rapports sociaux.

Si les deux thèmes proposés sont, par bien des points, complémentaires - violence et règle réagissant souvent l'une à l'autre -, ils sont présentés, ici, selon des problématiques distinctes.

Il est dès lors souhaité que les projets de recherche répondent à l'un ou l'autre des appels d'offres, les emprunts mutuels n'étant toutefois pas exclus.

Par leur objet, les deux appels d'offres justifient une approche pluridisciplinaire qui se déploiera sur des sites représentatifs des différents types d'établissements, sélectionnés avec le concours de la direction de l'administration pénitentiaire.

Des analyses quantitatives pourront utilement appuyer une démarche qui, pour l'essentiel, aura une dimension qualitative (analyse des textes, observation des pratiques, description des procédures, entretiens, ...).

* 1. Contraintes et possibles : les pratiques d'exécution des mesures de milieu ouvert, Catherine Gorgeon, recherche en cours.
2. Le travail d'encadrement pénitentiaire, Dominique Lhuillier, recherche en cours.
3. L'exécution, par l'administration pénitentiaire, des mesures de milieu ouvert, Raynald Ottenhof, recherche en cours.
4. Organisation des établissements intermédiaires : la régulation intermédiaire, Gilbert de Terssac, recherche en cours.
5. Soigner en prison. Marc Bessin, recherche en cours.
6. Chauvenet A., Orlic F., Benguigui G., *Le monde des surveillants de prison*, PUF, Paris, 1994.
7. Fabiani J-L., *Lire en prison*, Centre Georges Pompidou, coll. études et recherches, Paris, 1995.
8. Lhuillier D., Aymard N., *L'univers pénitentiaire. Du côté des surveillants de prison*, Desclée de Brouwer, Paris, 1997.
9. Marchetti A-M., *Pauvretés en prison*, Erès, Toulouse, 1997.

NORMES ET PRATIQUES EN MILIEU PENITENTIAIRE

A) LA MULTIPLICATION DE LA PRODUCTION JURIDIQUE INTERNE

Les normes relatives à l'activité, à l'organisation et aux compétences des services pénitentiaires relèvent aujourd'hui d'un bureau de "l'action juridique et du droit pénitentiaire" qui, à l'occasion de la réorganisation de la direction de l'administration pénitentiaire de juillet 1998, a succédé à un bureau de la "réglementation et de la méthodologie". Ce changement terminologique n'était pas anodin et visait à signifier l'existence d'un droit pénitentiaire plus rigoureux dans son élaboration et mieux inscrit dans le respect de la hiérarchie des normes.

Pour autant les normes régissant l'activité des établissements et services pénitentiaires d'insertion et de probation et, par la même, à la fois la vie en détention, les droits et obligations des personnes détenues ou encore les conditions d'exécution des décisions de justice sont, à l'exception de rares dispositions législatives (notamment les articles 724 à 728-1 du code de procédure pénale) issues de décrets (principalement la partie D du code de procédure pénale) et d'une profusion de circulaires et notes administratives concernant aussi bien le simple rappel de la réglementation à la suite d'un incident ou d'une mauvaise interprétation d'un texte que l'application spécifique à l'administration d'un texte de portée générale.

En dépit des efforts méthodologiques déployés par la direction de l'administration pénitentiaire pour améliorer tant l'élaboration, le contenu et la forme des normes produites (la réforme du régime disciplinaire des détenus étant à ce titre un exemple) que leur organisation documentaire, les textes émis restent ressentis comme une accumulation de recommandations de nature et de valeur différentes, sans priorités ordonnées. Leur impact réel sur les pratiques professionnelles des agents, semble par conséquent, très relatif. Ils apparaissent mal connus et mal appliqués par les services déconcentrés qui, à leur tour, en produisent de nouveaux, alors qu'ils ne disposent pas toujours des ressources suffisantes pour constituer des relais juridiques utiles.

Cette production juridique interne tend à se multiplier avec l'accroissement de l'intervention du juge dans le fonctionnement des services pénitentiaires. Le sentiment d'un risque contentieux permanent (civil, administratif, voire pénal), émanant tant des personnes prises en charge que des personnels, entretient l'inquiétude des agents et des chefs de services déconcentrés et a pour conséquence une forte augmentation des demandes d'avis et de conseils juridiques.

A cela s'ajoute la production de normes à l'échelon local. A titre d'exemple, les établissements pénitentiaires doivent se doter d'un règlement intérieur qui détermine le contenu du régime propre à l'établissement pénitentiaire. Souvent obsolètes, peu contrôlés, parfois inexistant, ces règlements intérieurs sont complétés par des notes de service internes des chefs d'établissement, elles-mêmes sources d'obligations.

La question est posée de savoir si, plus encore que la loi ou le règlement, ces diverses notes, nationales, régionales ou locales, ne constituent pas les véritables références juridiques des agents, tout en étant fortement concurrencées par des instructions orales et des coutumes professionnelles qui peuvent réduire à néant la portée d'un texte.

Le constat final est celui d'agents qui, parfois, faute de repères clairs, ne sont plus à même de connaître et donc de garantir l'application de la règle et se trouvent, dès lors, mis en difficulté dans leur rôle de détenteur de l'autorité de maintien de l'ordre et de la sécurité interne des services pénitentiaires.

Cette situation incertaine n'est pas sans conséquences pour les détenus eux-mêmes qui voient en elle la source de possibles arbitrages, la règle n'ayant plus, outre sa fonction prescriptive, sa force protectrice, générale et impersonnelle.

B) LES NORMES EN PRATIQUES

A partir d'enquêtes de terrain, il s'agit de chercher à comprendre les raisons des décalages entre le niveau central et les échelons décentralisés en matière de production de normes, puis entre ces normes et les pratiques, d'en mesurer les conséquences et, enfin, de s'interroger sur les solutions éventuellement mises en place pour réduire ces écarts. Le problème posé est bien celui de l'effectivité de la norme.

Les difficultés ainsi perceptibles dans les relations entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés ne sont pas propres au système pénitentiaire et d'utiles comparaisons pourraient être opérées avec des services tels que ceux de la police et de la gendarmerie.

Au sein de ce système la norme professionnelle occupe une place centrale, entre la règle et les pratiques dont elle constitue parfois une sorte de synthèse opératoire encadrant l'activité professionnelle. Elle présente le plus souvent un caractère implicite (traditions, usages établis, instructions orales) mais sa valeur est reconnue : sa transgression peut entraîner une réaction ou une réprobation.

L'analyse des normes professionnelles trouvera un champ d'application privilégié avec celui de la prise en charge des personnes placées sous main de justice dont la gestion, en détention, incombe principalement aux surveillants. Bien qu'étroitement encadrée par les textes, la fonction de surveillance suppose - pour ne pas dire impose - une certaine marge d'appréciation des situations qui, eu égard à l'objectif global qu'est le maintien de l'ordre, peut conduire à ne pas appliquer certaines règles.

Un tel écart ne peut être apprécié et expliqué qu'en resituant le surveillant dans son univers de travail. Ce qui oblige à replacer celui-ci dans sa confrontation avec les détenus *autant qu'avec* les règles, avec les autres surveillants *aussi bien qu'avec* les représentants d'autres administrations (santé, éducation nationale...) ayant une hiérarchie de valeurs professionnelles différentes, avec une organisation interne du travail *comme avec* les contraintes extérieures au domaine pénitentiaire.

Des considérations qui précèdent se détachent diverses orientations de recherche présentées, ici, sous la forme de questions ou de propositions dont la liste n'est qu'indicative.

Avant même d'envisager la manière dont les règles sont appliquées, sans doute conviendrait-il de (re)préciser quelles sont celles qui sont applicables, en d'autres termes de s'interroger sur leur hiérarchie. Ainsi pourrait être utilement défini le cadre normatif dans lequel s'insèrent les pratiques et mieux appréhendés les éventuels conflits de normes que ces dernières peuvent générer.

Il s'agirait ensuite d'apprécier quantitativement, mais aussi en fonction de leur nature et selon les domaines de l'activité pénitentiaire concernés, la production de textes normatifs dans les

services déconcentrés - ce qui suppose sans doute d'examiner l'activité normative des instances centrales dans ces mêmes domaines.

Puis il conviendra d'évaluer le niveau de connaissance et d'application des normes selon les différents domaines et de comprendre les raisons de leur non application éventuelle (problèmes relevant de l'organisation administrative générale, difficultés d'application liées à l'objet même du texte - lequel peut heurter les contraintes professionnelles des services locaux -, perception du droit par les agents locaux - soit comme contrainte, voire comme source de risque, soit comme garant, voire comme un outil ou comme un élément de construction de repères professionnels -, modalités de diffusion ...) et de ses conséquences.

C'est en considération de la fonction et de la position hiérarchique des agents ainsi que de leur appartenance à tel ou tel corps de l'administration pénitentiaire que seront étudiées les représentations qu'ils se font des normes et règles à caractère juridique, la place qu'ils attribuent au risque pénal pour des infractions involontaires liées à l'exercice de leurs fonctions. Comment s'opère le contrôle hiérarchique et/ou juridictionnel et comment est-il vécu ?

Enfin, l'intérêt se portera sur les normes professionnelles : quels sont les principaux émetteurs, sur quels domaines portent-elles, comment sont-elles transmises, quelles sont les réactions à leur non-observation ?

Les différents niveaux d'analyse, du central au local en passant par les échelons déconcentrés, de la règle de droit aux pratiques via les normes professionnelles, justifient (nécessitent et permettent) un travail sur les interactions entre les différents types de normes (juridiques, réglementaires, professionnelles ...) élaborées dans des circonstances données.

Comment, alors, s'ajustent les différents impératifs et valeurs attachés à des fonctions ou à des corps administratifs eux-mêmes distincts ?

Au delà des actions et réactions individuelles, des convergences ou divergences de groupes - et parmi ceux-ci, quelle place pour les organisations syndicales - se font-elles jour ?

Pour des raisons de cohérence méthodologique, le niveau local d'investigation sera, autant que possible, délimité par le mur d'enceinte des établissements pénitentiaires. Toutefois ne devraient pas être totalement exclues les structures qui, tels les services pénitentiaires d'insertion et de probation, accompagnent la prise en charge des détenus à l'extérieur de la prison.

L'intérêt de ces questions est d'autant plus grand qu'il est régulièrement souhaité que le droit s'exerce pleinement en prison. C'est l'axe central du rapport de la commission présidée par le Premier Président CANIVET sur le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires qui vient d'être remis à la Garde des sceaux, peu après le rapport de la commission FARGE, chargée d'une réflexion sur l'aménagement des peines, cette dernière ayant proposé que les décisions de libération conditionnelle soient désormais motivées, qu'elles aient valeur juridictionnelle et que, de ce fait, elles soient soumises à des voies de recours.