

la reconnaissance du « détenu citoyen »

La loi du 12 avril 2000 vient bouleverser les habitudes de huis-clos du monde pénitentiaire. A partir du 1^{er} décembre 2000, les directeurs de prison ne devraient plus pouvoir prendre de décision portant atteinte aux libertés sans motivation précise et sans avoir engagé un débat contradictoire avec l'assistance éventuelle d'un avocat.

Par Eric PECHILLON, maître de conférences (Rennes 1)

La France ne pouvait plus prendre le risque d'être sanctionnée par la Cour européenne des droits de l'homme. Aussi, comme souvent, le droit pénitentiaire a-t-il évolué grâce à un brusque à-coup survenu par des chemins détournés. C'est à la suite d'un débat général relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, que le Parlement contraint aujourd'hui le gouvernement à traiter les détenus comme des citoyens à part entière. La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 vise en effet à traiter l'ensemble des services publics de manière identique, et par conséquent à inclure les prisons dans la réforme.

La fin de l'isolement de l'administration pénitentiaire

En précisant, dès le premier article, tous les services concernés par le texte, les parlementaires ont parfaitement désigné les prisons comme relevant de l'ensemble des dispositions de cette loi. Les établissements pénitentiaires ne sont plus mis à l'écart des grands services publics régaliens, puisque la loi nouvelle vient remplacer le décret du 28 novembre 1983 qui, sans aucune justification, isolait les services du ministère de la Justice. Le Parlement tire ainsi les conséquences logiques de la loi du 22 juin 1987 qui parlait déjà de « service public pénitentiaire ». Il anticipe aussi l'évolution inexorable de la jurisprudence du Conseil d'État, qui tend régulièrement à appliquer l'intégralité des règles du droit administratif aux personnes privées de liberté. Le détenu est un citoyen privé uniquement de sa liberté d'aller et de venir, il doit donc être traité comme tel. Désormais, l'administration pénitentiaire ne peut plus, comme autrefois, fixer seule les règles de droit. Elle devra tenir compte de l'évolution des relations entre toutes les administrations et les citoyens. En inscrivant dans la Loi que toute personne possède

dés droits effectifs vis-à-vis du service public qui le prend en charge, on reconnaît au détenu la possibilité d'avoir un regard critique sur les prérogatives de puissance publique. L'administration devient un prestataire de services avec des missions à remplir.

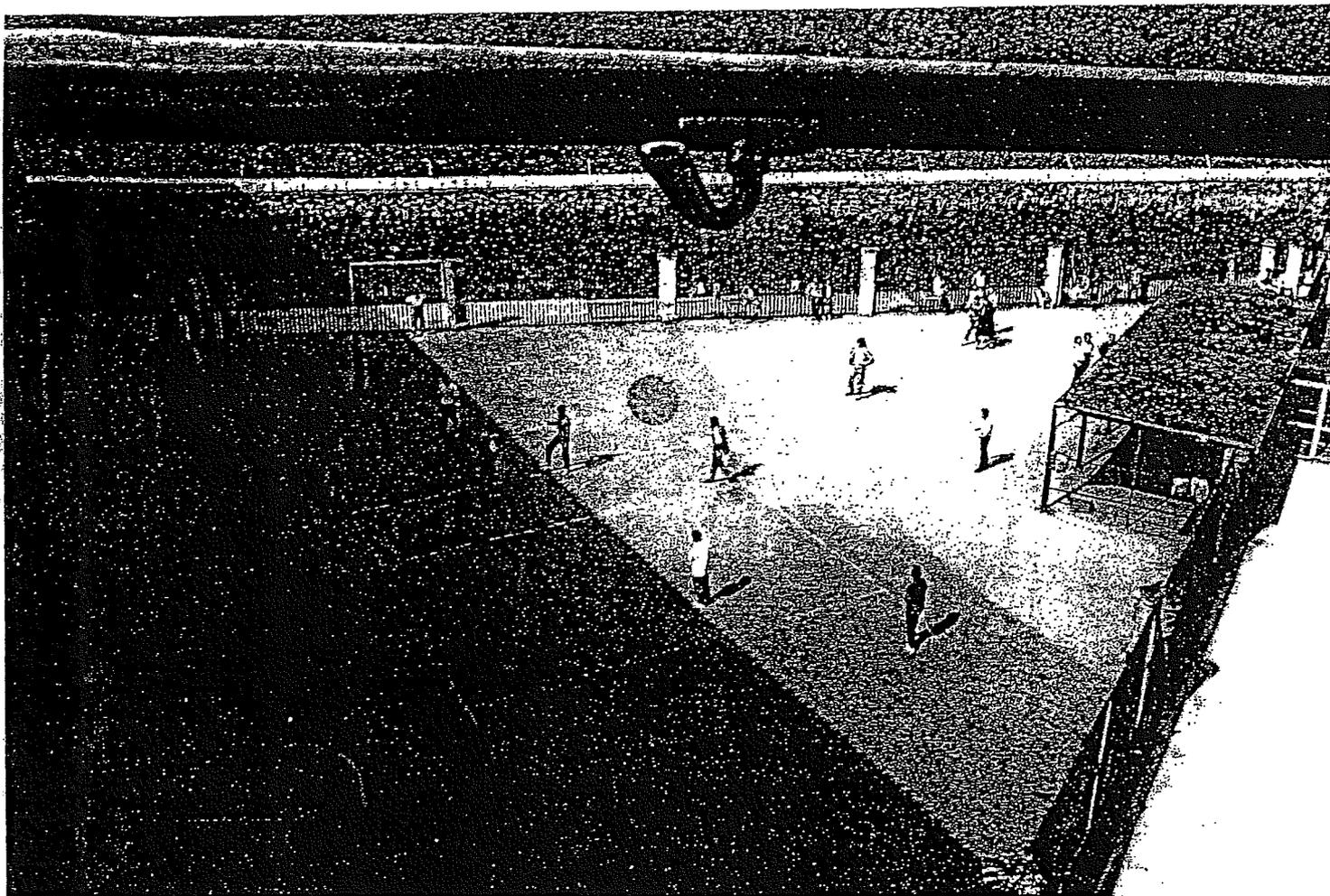
La loi du 12 avril a posé un principe juridique actif qui va progressivement contraindre l'administration pénitentiaire. En effet, ce texte peut servir de fondement à une multitude de recours. Un exemple significatif : l'article 2 oblige les autorités administratives à mettre en place un « accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public ». L'Assemblée nationale rappelle qu'un meilleur accès aux textes passé notamment par une meilleure codification (article 3). Première conséquence pratique : tous les règlements intérieurs des prisons devront être revus, réactualisés et même repensés pour ne contenir que des dispositions respectant scrupuleusement les textes ayant une valeur supérieure. L'administration pénitentiaire est ainsi contrainte de revoir sa façon de créer des règles de vie en collectivité qui, jusqu'à présent, ne respectaient pas certains principes fondamentaux (notamment en ce qui concerne l'usage de la force par les agents, le principe de séparation des pouvoirs dans la procédure disciplinaire...). Il est donc fort probable que le gouvernement soit amené à proposer rapidement la grande loi pénitentiaire réclamée par la doctrine. D'autres apports de la loi sont également significatifs de la remise en cause de la toute puissance de l'autorité étatique sur les individus. L'administration se doit désormais d'être plus transparente, plus rapide et plus objective. Le droit à la transparence impose que le détenu citoyen ou ses proches disposent d'un

véritable accès aux données et documents utilisés par les diverses autorités administratives. Après avoir donné la liste des documents administratifs communicables (article 7), la loi impose une nouvelle obligation aux autorités pénitentiaires : celle de communiquer tous les documents qu'elles ont en leur possession et non plus seulement ceux qui émanent de leurs services. Cette disposition est particulièrement intéressante pour toutes les décisions prises à partir d'un rapport effectué par une autre administration (exemple de l'enquête de personnalité dans l'affaire K. : TA Toulouse 22 avril 1999, *Dedans dehors* n° 16).

Dans le même esprit, l'absence de réponse de l'administration pendant deux mois à une demande d'un détenu ou de ses proches équivaudra à une réponse négative, qui pourra en tant que telle être contestée devant le juge (article 21). On fait ainsi disparaître le délai de quatre mois de silence, qui datait d'un décret du 2 novembre 1864.

Respect du contradictoire et présence de l'avocat en détention

C'est l'article 24 qui donnera lieu au changement le plus spectaculaire dans sept mois. Celui-ci vient considérablement renforcer le principe du respect des droits de la défense des citoyens concernés par une décision administrative. La procédure mise en place est la suivante : « Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées (...) n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites, et le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix... ». En clair, l'avocat entre enfin en prison. Dans l'article 18 de la loi, les parlementaires définissent



© C. Aub

le terme « demande », qui recouvre à la fois les réclamations initiales mais aussi les recours gracieux ou hiérarchiques adressés aux autorités administratives. Aussi, à chaque fois qu'une personne s'adresse directement à l'administration, elle ne pourra pas bénéficier du nouveau régime. Sont ainsi écartées les demandes de permis de visite ou les requêtes adressées par un détenu au chef d'établissement comme un changement de cellule.

Par contre, toutes les mesures individuelles prises par l'administration pénitentiaire, qui « restreignent l'exercice des libertés publiques, infligent une sanction, subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives, retirent ou abrogent une décision créatrice de droits, refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit... ou dérogent aux règles générales fixées par la loi ou les règlements » (articles 1 et 2 de la loi 79-587 du 11 juillet 1979) sont concernées. A partir du 1^{er} décembre 2000, date d'entrée en vigueur, les sanctions disciplinaires, les retraits de permis de visite et plus généralement toutes les décisions qui remettent en cause un droit ou dérogent à une règle générale ne pourront plus être prises unilatéralement par l'autorité pénitentiaire. Les parlementaires

n'ont pas retiré l'initiative aux représentants de la puissance publique, ils ont simplement voulu imposer une prise en considération de la personne concernée par la mesure. Lorsqu'un détenu ou une personne en contact avec le service public pénitentiaire (visiteur, famille...) sera concerné par le prononcé d'une décision, l'autorité administrative compétente devra organiser systématiquement une procédure contradictoire. Celle-ci est essentiellement écrite, mais peut, si le destinataire le désire, devenir orale et permettre l'assistance d'un avocat ou d'un mandataire.

Afin de laisser aux ministères le temps de préparer les changements, l'article 43 de la loi leur accorde un délai de sept mois avant que cette procédure n'entre en vigueur. Ce délai ne doit pas être compris comme une échappatoire offerte aux chefs d'établissement. Le gouvernement doit dès à présent prendre les dispositions visant l'accueil des avocats et la liste des mandataires possibles. Ensuite, l'article 24 dresse une liste limitative de situations dans lesquelles il sera possible d'écarter le contradictoire. Afin de favoriser un fonctionnement normal du service et pour éviter un encombrement des instances décisionnelles, l'autorité administrative n'est pas tenue de faire droit aux demandes d'au-

dition abusives (le texte vise ici les situations de recours systématiques et répétitifs). De la même manière, il a été prévu que « en cas de d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ; lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales », la procédure contradictoire est écartée. Il s'agit ici de cas très limitativement admis par la jurisprudence administrative, dans lesquels n'entre pas le fonctionnement quotidien des établissements carcéraux.

Le seul cas qui permettrait éventuellement de réduire l'importance du principe serait l'existence de dispositions législatives nouvelles instaurant une procédure contradictoire particulière. Or, le droit pénitentiaire se compose presque exclusivement de textes à valeur infralégislative (décrets, arrêtés et même trop souvent notes de service ou circulaires). En définitive, soit la prison est un lieu comme les autres et dans ce cas c'est le droit commun qui s'y applique, soit il en va autrement et la spécificité pénitentiaire doit être explicitement inscrite dans la loi (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui). L'exécutif doit clairement ouvrir le dossier délicat du droit en prison.