

Note d'orientation N°7

Mettre les prisons sous un contrôle civil : la démilitarisation

Résumé

- Un legs d'une période de totalitarisme est souvent un système pénitentiaire sous le contrôle de l'armée ou de la police, considéré comme faisant partie de la machine sécuritaire de l'état.
- L'une des bases des instruments internationaux des droits de l'homme est que les prisons doivent être des institutions civiles, gérées selon des principes de réhabilitation, et qui considèrent les détenus comme des citoyens et non pas comme des ennemis.
- La réforme pénitentiaire doit souvent débiter par la transformation des prisons en institutions civiles gérées par les pouvoirs civils et par une partie du gouvernement distincte de celle qui contrôle la police.
- La gouvernance des prisons pour détention provisoire doit être séparée de la police, pour faire en sorte que la détention provisoire ne soit pas utilisée dans le cadre des procédures d'enquête de la police.
- Le fait d'enlever le contrôle administratif des prisons à l'armée ou à la police peut s'avérer controversé car, par exemple, les membres du personnel de la prison peuvent perdre des avantages et avoir le sentiment que leur statut dans la société est moins élevé.
- Le transfert du contrôle est la première étape vers un système pénitentiaire civil géré conformément aux principes des droits de l'homme.
- Le changement des lois, le changement des attitudes, un programme de formation et une restructuration détaillée du personnel seront également nécessaires.

« Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. »

– Article Dix, Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques

Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire

Cette note est la septième d'une série destinée à fournir des conseils pratiques aux personnes qui développent et appliquent des projets de réforme pénitentiaire. Toutes les notes :

- s'inscrivent dans la structure des droits de l'homme internationaux.
- sont applicables dans différents environnements culturels et politiques
- proposent des solutions viables dans différentes situations socioéconomiques et n'exigent pas d'augmentation notable des ressources
- tiennent compte des réalités de la gestion pénitentiaire

La préparation de ces notes sur la manière de réaliser les projets de réforme pénitentiaire reçoit le soutien du Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni.

Les prisons comme élément de l'autorité civile

Une réforme pénitentiaire très élémentaire consiste à transférer la responsabilité de l'administration et de la gestion des prisons de l'armée aux pouvoirs civils. Dans les régimes totalitaires, les délits sont souvent liés à la dissension (ou catégorisés comme tels) et le même appareil qui réprime la dissension traite également les crimes non politiques. Lorsque de tels régimes totalitaires disparaissent et que les prisonniers politiques ont été libérés, la police et l'armée doivent souvent continuer à traiter les détenus criminels et les prévenus, car c'est ce qu'elles ont toujours fait et car aucune autre structure n'est disponible. La réforme du système pénitentiaire devient donc un élément essentiel de la transition vers la démocratie.



Le système pénitentiaire a été militarisé dans les années 1950, lorsque les gardiens ont adopté un uniforme et des rangs de style militaire et développé le recours au travail forcé pour développer le pays : pour construire des routes ou des ports et pour exploiter les mines...Le système pénal a également été très largement utilisé à partir des années 1960 pour détenir des personnes sans procès, ainsi que les personnes condamnées pour des crimes associés à l'opposition à l'apartheid. Sous le régime de l'apartheid, l'objectif principal des prisons était de garder leurs détenus hors de la communauté.

Amanda Dissel et Stephen Ellis, *Reform and Stasis: Transformation in South African Prisons 2002*¹

La nécessité d'avoir un système pénitentiaire civil est une exigence essentielle dans le cadre des droits internationaux de l'homme. Voici les exigences :

- les délits criminels doivent être traités dans le cadre des protections de traitement équitable associées à un système civil de justice
- dans ce système, les prisons doivent être gérées par les pouvoirs civils
- le système pénitentiaire doit avoir pour objectif de réhabiliter les détenus
- les détenus doivent conserver tous leurs droits qui ne sont pas nécessairement supprimés par le fait d'être incarcérés et durant leur séjour en prison ils doivent être préparés à leur vie en tant que citoyens libres
- les prisons et les informations sur les prisons ne doivent pas être des secrets d'état mais doivent être ouvertes à la surveillance indépendante, sujettes à une forme d'examen parlementaire et à l'accès par des groupes de la société civile

Pour que ces exigences soient respectées, il n'est pas approprié de mettre les prisons sous contrôle militaire. L'armée a pour tâche de protéger la société des ennemis externes et peut-être d'apporter son assistance en cas d'urgence interne mais les détenus ne sont pas des ennemis de l'état.

Si l'administration et le contrôle des prisons sont placés au sein du même ministère chargé de la police, de la sécurité intérieure et d'autres fonctions telles que le contrôle de l'immigration, la nature nécessairement civile et la culture de droits de l'homme d'un système pénitentiaire civil seront certainement mises en péril et compromises.



Les fonctions de poursuites et la détention des suspects sont aujourd'hui prises en charge par une seule institution – le Ministère de l'Intérieur – qui est sans aucun doute plus intéressé par la détection des crimes que par le respect de toutes les protections légales correctes. C'est pourquoi, selon moi, la question principale pour décider quel Ministère doit gérer les lieux de détention provisoire est la suivante : Quelle est notre priorité : les intérêts de la détection des crimes ou les droits et libertés des citoyens ?

Pyotr Posmakov, Président du comité pénitentiaire du Ministère de la justice, Kazakhstan 2003²

Séparation des fonctions policières et militaires des administrations pénitentiaires

Il est particulièrement important d'instaurer une distinction claire entre le département responsable de la police d'une part et l'administration des prisons d'autre part. La police est généralement chargée de mener des enquêtes sur les délits et d'arrêter les délinquants. Lorsqu'une personne est détenue ou arrêtée, elle doit comparaître dans les plus brefs délais devant une autorité judiciaire puis être mise en détention provisoire dans un établissement pénitentiaire.

La police et les autorités d'enquête ne doivent pas utiliser la détention provisoire comme un outil du processus d'enquête ou comme moyen de forcer les détenus à confesser leur culpabilité. Le Ministère de l'Intérieur ne doit pas utiliser cet argument pour justifier sa rétention du contrôle des prisons de détention provisoire.

« Un ministre adjoint responsable des prisons dans un pays d'Europe de l'Est a récemment affirmé que la fonction principale de son service pénitentiaire était de « résoudre les crimes ». Un bon exemple de cette attitude est le rôle du « personnel opérationnel » (« operativnic ») qui travaille dans les prisons. Ils font partie intégrante du processus d'enquête de la police. Ils ont pour rôle de travailler avec la police qui mène l'enquête, pour l'aider à bâtir un dossier contre les personnes en détention provisoire. Ceci doit être le travail de la police et pas celui du personnel pénitentiaire.

Rapport de mission de l'ICPS 2000

Une autre raison pour laquelle on doit encourager ce transfert est le fait que la police, dans certains pays, est en réalité composée d'unités militaires, avec les mêmes rangs que l'armée, organisée sur des bases militaires et à laquelle le gouvernement peut faire appel, en cas de besoin, pour jouer le rôle de force militaire interne. Ceci ne correspond pas à l'exigence selon laquelle les membres du personnel pénitentiaire doivent avoir le statut de fonctionnaires. Il est également très difficile dans ces circonstances d'avoir un personnel pénitentiaire ayant suivi une formation professionnelle.

Lorsque le système pénitentiaire fait partie de la structure policière, le fait d'être affecté à un poste dans une prison peut être considéré comme une forme de punition ou une mesure disciplinaire informelle. Les policiers qui sont mutés dans les prisons sont souvent ceux qui ont échoué dans d'autres types de postes dans la police. En outre, les prisons gérées par l'armée ou par des milices internes peuvent souvent utiliser des appelés comme personnel pénitentiaire. Ces jeunes conscrits connaissent très peu l'univers complexe de la prison et feront tout leur possible pour que leur travail soit facile. Une autre conséquence de cette méthode est que le renouvellement du personnel est très rapide.

Création de systèmes pénitentiaires civils

« Dans toute société démocratique, les personnes qui travaillent dans les prisons réalisent un service public. Les prisons sont des lieux, comme les écoles et les hôpitaux, qui doivent être gérés par les pouvoirs publics dans le but de contribuer au bien public. Les autorités pénitentiaires doivent être responsables vis-à-vis d'un parlement élu et le public doit être tenu régulièrement informé de l'état et des aspirations des prisons. Les ministres d'état et les hauts fonctionnaires doivent expliquer clairement qu'ils ont une grande estime pour le travail effectué par le personnel pénitentiaire et on doit souvent rappeler au public que le travail dans les prisons est un service public important.

Andrew Coyle, *Gérer les prisons dans le souci du respect des droits de l'homme* 2002³

Plusieurs pays ont récemment décidé de créer des systèmes pénitentiaires civils dans le cadre de leur passage à la démocratie. La manière de le faire dépend de la culture, des traditions politiques et du niveau socioéconomique. Par exemple, ce processus sera certainement très différent en Europe de l'Est, en Amérique Latine ou dans les Caraïbes.

**Règles standard minima de l'ONU, Règle 46(3) :**

Afin que les buts précités puissent être réalisés, les membres du personnel doivent être employés à plein temps en qualité de fonctionnaires pénitentiaires de profession, ils doivent posséder le statut des agents de l'état et être assurés en conséquence d'une sécurité d'emploi ne dépendant que de leur bonne conduite, de l'efficacité de leur travail et de leur aptitude physique.

Règles pénitentiaires européennes, Règle 54(2) :

Les membres du personnel doivent normalement être employés à titre permanent en qualité de fonctionnaires pénitentiaires; ils doivent avoir le statut d'agents de l'Etat et être assurés en conséquence d'une sécurité d'emploi ne dépendant que de leur bonne conduite, efficacité de leur travail, aptitude physique et santé mentale, et d'un niveau d'instruction approprié.

Recommandation (2001) 10 du Comité des ministres aux états membres sur le Code européen d'éthique de la police.

Une nette distinction doit être établie entre le rôle de la police et celui du système judiciaire, du parquet et du système pénitentiaire

L'expérience des pays de l'ancien bloc soviétique

La démilitarisation a été un élément majeur du processus de réforme de la justice qui a démarré dans les années 1990 dans les pays de l'ancien bloc soviétique. L'une des exigences imposées par le Conseil de l'Europe aux états souhaitant devenir membres de cet organe était que l'administration de leur système pénitentiaire devait passer du Ministère de l'Intérieur à un ministère plus approprié, généralement le Ministère de la Justice.⁴ Ce processus est désormais terminé dans pratiquement tous les pays qui ont rejoint le Conseil de l'Europe depuis le début des années 1990.

Dans de nombreux pays, les intérêts investis ont initialement exprimé une forte opposition. Dans certains pays, le Ministère de l'Intérieur s'est opposé à la perte d'une grande partie de son empire. Le parquet, ainsi que d'autres, craignaient que les enquêtes sur les crimes et l'obtention de condamnations ne deviennent beaucoup plus compliquées. Dans de nombreux pays, le Ministère de la Justice était auparavant un petit département avec relativement peu de pouvoir ; on craignait donc une réduction des budgets et de l'influence.

En Russie, le transfert du Ministère de l'Intérieur au Ministère de la Justice s'est produit en 1998. La Russie était considérée comme un modèle pour la région, car cela s'est fait dans le cadre d'un programme bien plus large de réforme de la justice criminelle au lieu d'être un changement isolé.

Au Kazakhstan, la gestion des prisons et des colonies pour condamnés a été transférée au Ministère de la Justice en janvier 2002, mais la gestion des prisons pour prévenus est restée entre les mains du Ministère de l'Intérieur. C'est seulement après d'intenses activités politiques que la décision a été prise fin 2003 de placer les prisons de détention provisoire sous l'égide du Ministère de la Justice.

En Ukraine, le gouvernement a trouvé une voie médiane en créant un nouveau Département Pénal Exécutif se trouvant directement sous la responsabilité du Bureau présidentiel et séparé du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la Justice.

Le transfert du contrôle de l'armée, de la police ou du Ministère de l'Intérieur

En lui-même, le processus de transfert de la responsabilité d'un ministère à un autre peut souvent être réalisé, au moins sur papier, sans grande difficulté, du moment qu'une nouvelle loi a été approuvée. Il existera un objectif organisationnel clairement défini. Le processus administratif de transfert de responsabilité peut être relativement simple en ce qui concerne le personnel, l'encadrement et les finances. Les mêmes personnes continueront à travailler dans les prisons

et dans l'administration nationale. La seule différence sera que ces personnes seront sous la responsabilité du Ministère de la Justice au lieu d'être sous celle du Ministère de l'Intérieur.

Certains pensent parfois que ce transfert est suffisant en lui-même pour réaliser un processus de démilitarisation. Ce n'est pas le cas. C'est seulement la première étape d'un processus de création d'un système pénitentiaire civil.

Démilitarisation incomplète

En l'absence d'une réforme radicale, il est probable qu'un système transféré de manière nominale à une autorité civile va conserver la plupart de ses caractéristiques militaires. Par exemple :

- les membres du personnel conserveront leur rang militaire et les conditions d'emploi du personnel militaire. Il est important de noter qu'ils conserveront une éthique et une attitude militaire vis-à-vis de leur travail et du traitement des détenus
- certains systèmes pénitentiaires conserveront des unités spéciales qui resteront étroitement liées à la police et qui peuvent être utilisées à des fins militaires en cas de troubles civils ou d'autres urgences
- le personnel pénitentiaire au niveau de l'encadrement aura peu de contrôle sur le budget ou les ressources en personnel
- la formation du personnel continuera à mettre en jeu une quantité considérable de procédures traditionnelles de style militaire telles que des marches, des exercices et une formation à l'usage de différentes armes qui ne seront jamais utilisées dans la gestion des prisons
- la formation du personnel sur des sujets tels que les droits de l'homme et la réhabilitation des détenus viendra s'ajouter au programme existant au lieu de remplacer des sujets qui ne sont plus appropriés

Réaction du personnel au passage d'un modèle militaire à un modèle civil

Ce processus met en jeu un certain nombre d'éléments complexes. Pour de nombreux membres du personnel pénitentiaire, ce changement risque de soulever une forte opposition et de nombreuses inquiétudes. Leur principal souci sera le changement majeur de culture et le fait que ce changement aura un effet négatif direct sur la vie de nombreux employés et de leur famille. Ils s'inquiéteront de nombreux aspects, y compris les suivants :

Statut

Dans pratiquement toutes les sociétés, le personnel pénitentiaire a un statut professionnel relativement bas. Dans plusieurs pays, une association avec l'armée ou la police contribue à compenser cette absence de statut. De nombreux membres du personnel pensent que le passage à une organisation civile diminuera leur statut ; c'est la raison pour laquelle ils sont opposés au changement. Toute structure qui remplace ce qui existe déjà doit donc faire en sorte que les membres du personnel pénitentiaire aient au moins le même statut qu'auparavant dans la communauté, voire même un meilleur statut.

Devenir des fonctionnaires

L'alternative à une structure militaire est une structure civile. Les membres du personnel pénitentiaire craindront de passer d'un rôle quasi militaire, qu'ils regardent avec une certaine fierté professionnelle, à un rôle peu supérieur à celui d'un employé administratif travaillant dans la bureaucratie et soumis aux contraintes du fonctionariat.

Perte d'avantages

Dans de nombreux pays, l'armée et les membres de la famille immédiate des personnes qui travaillent pour l'armée ont le droit de bénéficier de nombreux avantages. Les fonctionnaires civils, par contre, n'ont pas le droit de bénéficier d'un grand nombre de ces avantages. Leur perte aura un effet négatif bien réel sur le niveau et la qualité de vie du personnel pénitentiaire et des familles.

Mettre en œuvre un modèle civil

Pour que le passage du service pénitentiaire à un modèle civil réussisse, il faudra communiquer certains messages clairs aux personnes concernées, à tous les niveaux. Une structure pénitentiaire moderne et professionnelle, qui est le résultat recherché de la démilitarisation, est différente d'une structure militaire. Mais il sera important de rassurer les membres du personnel que cela ne signifie pas qu'ils vont entrer dans une bureaucratie administrative. Les prisons doivent être des lieux où règnent une discipline ferme et juste et des hiérarchies d'autorité claires. Un service pénitentiaire civil restera une organisation disciplinée. Les structures de rang pourront être conservées et on pourra décider que les membres du personnel continueront à porter un uniforme. Mais les points de référence seront différents, car la prison sera étroitement associée au processus judiciaire et au reste de la société civile.

Il faudra examiner les éléments suivants.

Conditions d'emploi

Dans certains pays, les membres de l'armée bénéficient de certains privilèges. Par exemple, ils peuvent avoir droit, ainsi que leur famille immédiate, à un logement, aux transports nationaux, aux soins médicaux et à un logement de vacances gratuits. Ils reçoivent également parfois des repas gratuits lorsqu'ils sont en fonctions, et bénéficient de régimes de retraite particulièrement favorables après des périodes d'emploi relativement courtes. Dans un système pénitentiaire militaire, les membres du personnel peuvent avoir droit à la totalité ou une partie de ces privilèges, qui peuvent représenter à eux tous plus que leur salaire.

Il convient de prendre en compte ces conditions d'emploi lors du passage à un système pénitentiaire civil. Il n'est pas suffisant de considérer ces conditions d'emploi simplement comme des privilèges que l'on peut supprimer sans aucun coût. Le salaire et les conditions d'emploi doivent être considérés comme un ensemble légitime. Toute modification doit mettre en jeu la renégociation de cet ensemble pour s'assurer que les attentes légitimes du personnel soient respectées. Cela exigera peut-être un financement supplémentaire. Le fait de redéfinir le travail dans les prisons comme un service essentiel, à classer avec la police et les pompiers, est une manière de résoudre ce problème.

Habitudes de travail quotidiennes

Les systèmes de postes de style militaire exigent parfois que les membres du personnel travaillent continuellement pendant plusieurs jours puis prennent plusieurs jours de congé. Par exemple, les membres du personnel peuvent travailler en continu pendant 24 heures puis avoir trois jours de congé. De telles dispositions peuvent permettre aux membres du personnel de compléter leur bas salaire par un travail supplémentaire à temps partiel. Dans un service pénitentiaire professionnel, de tels horaires de travail sont inacceptables, mais leur modification risque d'exiger de délicates négociations.

Finances

Certains pensent parfois, à tort, que le passage d'une structure militaire à une structure civile permettra de réduire les frais globaux. Il est peu probable que cela se produise, pour différentes raisons. L'une de ces raisons est que le budget salarial global devra peut-être être augmenté pour les raisons précitées. Dans une structure militaire, on peut demander à un membre du personnel de travailler autant d'heures que nécessaire, sans paiement supplémentaire en plus du salaire de base. Ainsi, de nombreuses personnes dans les structures militaires font des heures très longues et imprévisibles. Dans une structure civile, il est généralement nécessaire de payer des heures supplémentaires aux membres du personnel qui travaillent plus que la semaine standard. Il peut également s'avérer nécessaire de recruter de nouveaux membres du personnel pour éviter que le personnel ait à faire un nombre excessif d'heures.

Dans certains pays, les troupes du Ministère de l'Intérieur, de la police ou d'une autre agence assurent la sécurité externe du périmètre des établissements pénitentiaires. Ceci peut avoir des origines historiques, mais une raison actuelle peut être que les autorités pénitentiaires n'ont pas les moyens d'employer leur propre personnel pour le faire. Comme ces troupes sont souvent des conscrits qui font leur service militaire obligatoire, il n'existe souvent aucune possibilité de transférer des fonds entre ministères pour effectuer ce travail.

Il faut également savoir que dans de nombreux pays le Ministère de l'Intérieur et la police sont bien financés, et disposent donc de ressources plus importantes que le Ministère de la Justice. Il est tout à fait possible que lorsque la responsabilité de l'administration des prisons est retirée au Ministère de l'Intérieur, ce dernier conserve une partie du budget.

Manières de passer à une structure civile

Changer la loi

La création d'une nouvelle structure pour l'organisation et pour le personnel de façon à créer un service pénitentiaire professionnel pourrait bien exiger des changements dans la législation, surtout si la loi ou les règlements actuels ont été rédigés pour une organisation militaire.

Préparation soignée

Le transfert d'un système pénitentiaire d'un modèle militaire à un modèle civil exige des changements organisationnels complexes, une planification soignée et une analyse de tous les aspects qui entrent en jeu. Des conférences internationales ou régionales, des séminaires et des visites d'étude peuvent sensibiliser l'opinion face à ces questions mais ces initiatives ne sont pas suffisantes pour obtenir le changement d'attitude radical qui est nécessaire. Le véritable changement d'attitude doit venir de l'intérieur de l'organisation.



En République dominicaine, état qui est devenu une démocratie en 1978, les prisons étaient sous le contrôle de la police ou de l'armée. Un projet a été mis en place pour faciliter le passage au statut civil. Deux « agents de changement » ont été nommés : un professeur d'université et un directeur de prison. Avec un minimum de ressources, ils ont créé une école de formation pénitentiaire en décembre 2003 pour former le personnel civil des prisons. Les 430 premières personnes formées ont été déployées dans un nouveau quartier d'une prison pour lancer le processus de « civilisation ». Quatre autres prisons gérées civilement étaient prévues. Parmi les autres activités entrant dans le cadre de ce processus, citons la toute première réunion de tous les bénévoles travaillant dans la prison, afin d'obtenir leur coopération avec le nouveau système, et des séances à la faculté de droit de deux grandes universités pour intéresser les enseignants et les étudiants à travailler avec les prisons civiles, en tant que bénévoles, enseignants et dans d'autres rôles.

Rapport de l'ICPS 2004

Notre expérience indique qu'il peut très bien s'avérer nécessaire de fournir une expertise internationale afin d'obtenir les changements nécessaires et pour aider un pays à passer de la structure militaire traditionnelle à une structure pouvant gérer un service pénitentiaire moderne. Cette expertise existe dans le nombre croissant de pays qui ont déjà suivi ce processus. Il est très possible qu'un tel soutien doive être à long terme. Il peut inclure les caractéristiques suivantes :

- un exercice de collecte d'informations, indiquant ce qui a été réalisé dans différents pays aux antécédents historiques similaires, et la manière dont d'autres juridictions ont traité l'ensemble de problèmes qui se sont présentés
- soutien pour développer un nouveau modèle de travail et pour faciliter l'abandon du modèle actuel
- évaluation des projets qui ont offert aux autres pays des modèles de bonnes pratiques afin d'obtenir une structure adaptée et un processus de changement

Une quantité considérable d'expérience est désormais disponible auprès des pays qui ont déjà suivi le processus de passage d'une structure militaire à une structure civile. Les leçons tirées indiquent que les principaux éléments de tout plan de changement incluent les suivants :

- définition d'une structure centrale pour la nouvelle organisation
- hiérarchie convenue pour la gestion et le personnel du système pénitentiaire au niveau national et local
- modifications soigneusement négociées des dispositions salariales
- garantie d'absence de détérioration dans les conditions d'emploi
- systèmes professionnels de soutien du personnel
- dispositions permettant aux membres du personnel d'exprimer leur opinion par l'intermédiaire d'organes représentatifs

Références

- 1 Amanda Dissel et Stephen Ellis, *Reform and Stasis: Transformation in South African Prisons*, dossier publié pour la première fois dans *Ambitions réformatrices et inertie du social dans les prisons sud-africaines*, Critique Internationale, n°16, juillet 2002
- 2 *Lettre ouverte au Général-colonel K. Suleimenov, Ministre de l'Intérieur, Kazakhstan*, septembre 2002
- 3 Andrew Coyle, *Gérer les prisons dans le souci du respect des droits de l'homme: Manuel destiné au personnel pénitentiaire*, Centre International d'Etudes Pénitentiaires, Londres, 2002, p.13
- 4 Yuri Ivanovich Kalinin, *The Russian Penal System: Past, Present and Future*, Centre International d'Etudes Pénitentiaires, Londres 2002



**Centre International
d'Etudes Pénitentiaires**

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL
Royaume-Uni

Tél. : +44 (0)20 7848 1922
Télécopieur : +44 (0)20 7848 1901
Courriel : icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org



**Foreign &
Commonwealth Office
London**