

Les diverses formes d'isolement en prison: le faux semblant du contrôle du juge*

par Jean-Paul CERE**

Résumé

Le droit pénitentiaire français s'est progressivement ouvert au droit commun au milieu des années 1990 grâce notamment à un revirement de jurisprudence, par lequel le juge administratif a admis pour la première fois un contrôle sur l'isolement prononcé à titre disciplinaire en prison. Depuis, l'office du juge ne s'est pas démenti et celui-ci semble opérer un contrôle d'autant plus efficace qu'il impose désormais de respecter des droits de la défense, inexistantes jusqu'alors. Plus récemment, le juge a décidé de soumettre l'isolement par mesure de précaution et de sécurité à son regard. Pourtant, ce contrôle apparent ne parvient pas à masquer les déficiences du droit pénitentiaire français, peu enclin à favoriser le respect des droits des prisonniers.

Summary

French penitentiary law gradually opened to the common right in the middle of the 1990's thanks in particular to a reversal of case law, by which the administrative judge admitted for the first time a control on insulation pronounced, on a purely disciplinary basis in prison. Then, the role of the judge was not contradicted; and this one seems to operate a all the more effective control hitherto as it forces from now on to respect rights of defense, that were non-existent until then. More recently, the judge decided to submit insulation for measure of precaution and safety to his glance. However, this apparent control does not mask deficiencies of the French penitentiary law, which is not very inclined to support the respect of the rights of the prisoners.

Plusieurs formes d'isolement en prison existent dans les prisons françaises. L'isolement par mesure de précaution et de sécurité réglementé a pour finalité d'assurer le maintien de la sécurité en prison (articles D. 283-1 et D. 283-2 C. pr. pén.). Il peut concerner des détenus susceptibles de perturber l'ordre interne des établissements mais aussi des détenus devant être protégés du reste de la population carcérale. Il s'applique aussi aux mineurs. Ce régime d'isolement peut dès lors s'appliquer à la demande même des détenus. Ils sont alors théoriquement soumis au régime normal de détention mais, en réalité, ils correspondent bien à une catégorie spécifique de détenus.

Il ne doit pas se confondre avec l'isolement à titre disciplinaire qui prend la forme soit d'un placement au quartier disciplinaire, soit d'une mesure de confinement qui s'exécute alors dans une cellule ordinaire.

L'isolement par mesure de précaution et de sécurité et les isolements prononcés à titre disciplinaire coexistent avec d'autres formes d'isolements. Ils ne

* Contribution au Xe Colloque de l'AICLF, Université de Galatasaray, Istanbul, 21-23 mai 2006

** Professeur, Université de Pau, Faculté de droit, Directeur du Master droit de l'exécution et droits de l'homme

doivent pas être confondus avec l'isolement par prescription judiciaire, ordonné parfois dans le cadre d'une détention provisoire. Le juge d'instruction peut en effet prescrire à une personne mise en examen une interdiction de communiquer à l'égard de toute personne étrangère à l'administration pénitentiaire (C. pr. pén., 145-4 et D. 56). Elle est imposée pour une durée de dix jours, renouvelable une fois, sans que cela concerne le conseil du prévenu. L'efficacité de cette interdiction de communiquer est garantie par une mise à l'isolement du détenu. Ils ne doivent pas être confondus non plus avec l'isolement pour observation des condamnés. Ce dernier intervient pour une courte durée, soit au sein du Centre National d'observation de Fresnes (C. pr. pén., art. D. 81-1), soit dans chaque maison centrale ou centre de détention. Dans cette dernière hypothèse, la période d'accueil et d'observation peut se concrétiser par un emprisonnement individuel pour une durée de quinze jours maximum (C. pr. pén., art. D. 94).

L'isolement par mesure de précaution et de sécurité et l'isolement disciplinaires correspondent à des mesures nettement coercitives, en raison notamment de leurs effets. Pendant longtemps, ces mesures ont pu être mises à exécution en dehors de tout contrôle du juge. Ce n'est plus le cas aujourd'hui mais nous allons voir, au travers de ces exemples, que si le droit pénitentiaire français s'est ouvert au regard du juge, son contrôle est encore défaillant.

I – Un contrôle apparent

A. *Le contrôle sur la discipline*

La discipline pénitentiaire en France s'est assujettie au droit commun au milieu des années 1990, en franchissant deux étapes décisives. Le Conseil d'Etat a tout d'abord mis un terme à sa jurisprudence traditionnelle qui refusait de voir, dans les sanctions disciplinaires, une mesure faisant grief. Il a estimé, dans un arrêt du 17 février 1995, Marie, pour la première fois qu'une punition de cellule est une mesure soumise à un recours contentieux. Cette jurisprudence a été ensuite étendue à l'autre forme d'isolement disciplinaire qui existe en droit français, à savoir le confinement disciplinaire. Dans le premier cas, le détenu est isolé au sein d'un quartier disciplinaire, dans une cellule spartiate, spécialement aménagée. Dans le second cas, il est isolé dans sa propre cellule ou dans une cellule normale. La durée maximale de l'une et l'autre forme d'isolement est de 45 jours (1).

Dans le prolongement de ce revirement de jurisprudence, un Décret du 2 avril 1996 a apporté une modification sans précédent de la matière, confirmant ainsi l'évolution de la discipline pénitentiaire et son inscription dans une logique juridictionnelle. Ce décret a eu pour principal effet de définir précisément les fautes et les sanctions disciplinaires, ce qui n'avait jamais été fait auparavant.

Par cette réforme, le droit disciplinaire en prison s'est inscrit dans un processus légaliste et a entamé une très nette phase d'assimilation des principes du procès pénal.

B. Le contrôle sur l'isolement par mesure de précaution et de sécurité

Prise de décision initiale. La décision de placer un détenu relève du pouvoir du chef d'établissement. Elle est une mesure de gestion de la population carcérale et s'avère essentielle à la préservation de l'ordre interne des prisons. Soit l'isolement est le résultat de la volonté du détenu lui-même qui peut toujours, «sur sa demande», être placé à l'isolement, soit la décision s'explique par des raisons de «précaution ou de sécurité», auquel cas l'initiative revient directement au chef d'établissement, parfois sur demande d'un membre de l'équipe médicale. Dans le premier cas, le chef d'établissement est tenu de recevoir le détenu afin d'examiner sa demande. Il lui notifie ensuite sa décision qui doit être motivée si elle constitue un refus. Dans le second cas, préalablement à l'audience précédant la décision du chef d'établissement, le détenu est averti qu'il dispose d'un délai pour préparer ses observations (sauf urgence).

Prolongation de l'isolement. La mise à l'isolement est effectuée pour une durée de trois mois maximum. Une prolongation pour une même durée est possible. Ensuite, il appartient cette fois au directeur régional des services pénitentiaires de le décider, à partir de la deuxième prolongation, c'est-à-dire six mois. Au-delà de deux ans, l'isolement ne peut plus être prolongé que par décision du Ministre de la justice sur rapport motivé du directeur régional. Il faut un avis médical.

Levée de l'isolement. La procédure de réexamen de la décision de mise à l'isolement est bien évidemment l'occasion, en cas de refus de prolongation, de mettre fin à une telle mesure. La décision appartient à l'autorité qui a prononcé la mesure (le chef d'établissement au terme des six premiers mois d'isolement, le directeur régional pour les mesures inférieures à deux années, le Ministre de la justice au-delà).

Régime de l'isolement. La décision de mise à l'isolement des détenus est assimilée à une mesure non disciplinaire. Au regard des textes, le maintien du régime ordinaire est assuré pour les détenus isolés. La comparaison avec le régime applicable aux détenus punis est d'ailleurs significative de l'absence de connotation disciplinaire de l'isolement. Il se distingue clairement de la mise en cellule disciplinaire qui se traduit pendant toute sa durée par une privation supplémentaire de plusieurs autres droits (privation d'achats en cantine, privation de toutes activités, suppression des visites). Toutefois, *de facto*, la mise à l'isolement se traduit par une aggravation de la rigueur de l'emprisonnement. Indépendamment de l'isolement lui-même, le détenu soumis à ce type de régime doit composer avec un renforcement des mesures de sécurité le concernant.

Principe du contrôle. Traditionnellement le placement à l'isolement par mesure de précaution et de sécurité a été considéré comme une mesure d'ordre intérieur, c'est-à-dire une mesure non susceptible de recours. Il a été jugé, dans un premier temps, comme une mesure qui n'a pas pour effet d'aggraver les conditions de détention et qui n'est pas, par nature, susceptible d'exercer une influence sur la situation juridique de la personne qui en est l'objet. Dans un second temps, en 2002 et 2003, la jurisprudence administrative a évolué vers

l'admission du recours pour excès de pouvoir. Apparemment, l'arbitraire qui pouvait régner, faute de tout contrôle, dans l'application de ces mesures d'isolement ne devrait plus exister. Nous verrons cependant que la réalité est plus complexe et que, si contrôle il y a, celui est défailant.

II. Un contrôle défailant

A. Le contrôle sur la discipline

Alors que les juridictions administratives, depuis l'arrêt Marie du 17 février 1995, admettent la recevabilité du recours contre les sanctions de mise en cellule disciplinaire, un décret du 2 avril 1996 a imaginé un recours administratif préalable que le détenu doit obligatoirement franchir avant de parvenir devant un juge.

Le détenu qui entend contester la sanction disciplinaire dont il est l'objet doit intenter un recours hiérarchique préalable dans les quinze jours de date de la notification de la décision.

Dès réception de la requête, le directeur régional des services pénitentiaires doit envoyer au détenu un accusé de réception comprenant plusieurs indications. Le directeur régional des services pénitentiaires dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception du recours pour répondre par décision motivée. Il peut réformer en tout ou partie la sanction prononcée par le président de la commission de discipline ou ne pas faire droit aux arguments soulevés par le détenu. Si le directeur ne répond pas dans le délai imparti d'un mois, il est réputé avoir rejeté les prétentions du requérant.

Ce recours hiérarchique préalable n'a pas d'autre but que de retarder l'échéance du recours juridictionnel et de décourager les détenus d'utiliser la voie juridictionnelle, car ainsi la plupart des sanctions seront exécutées avant que le juge ne se prononce.

Si un recours juridictionnel est possible, on l'a vu, celui-ci n'apporte que peu d'incidences sur la situation du détenu puisque, même en cas de succès, la sanction sera de toute façon exécutée. Le maintien à l'heure actuelle d'un recours hiérarchique préalable soulève de vives critiques, et n'a même pas forcément l'assentiment de certains membres de l'Administration pénitentiaire. Il pose d'ailleurs problème au regard de la jurisprudence européenne (2).

B. Le contrôle sur l'isolement

Tout en conservant les mêmes critères d'appréciation de la gravité de la décision de mise à l'isolement, la Cour administrative d'appel de Paris a déduit tout au contraire dans un arrêt du 5 novembre 2002 que «le placement à l'isolement d'un détenu contre son gré constitue non une mesure d'ordre intérieur mais une décision faisant grief, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir» (3). Le Conseil d'Etat, dans la même affaire, devait soutenir le revirement de jurisprudence. Dans un arrêt du 30 juillet 2003, la haute juridiction administrative a admis le recours pour excès de pouvoir contre une décision

d'isolement par mesure de précaution et de sécurité en considérant qu'il prive, par sa nature, «la personne qui en fait l'objet de l'accès à celles des activités culturelles, d'enseignement, de formation et de travail rémunéré qui sont proposées de façon collective aux autres détenus» (4).

L'assimilation de l'isolement à une mesure ouvrant la voie d'un recours pour excès de pouvoir se justifie à plusieurs titres. La détermination de la nature véritable de l'isolement implique une appréciation de la réalité de la situation vécue par le détenu soumis à ce type de mesure. Le droit pénitentiaire se caractérise par un profond décalage entre les principes affirmés par les textes et les pratiques qui en découlent. Ce constat particulièrement marqué en prison ne peut plus être ignoré et le crédit des décisions rendues par le juge administratif passe nécessairement aujourd'hui par la prise en compte de cette spécificité.

En pratique, le placement à l'isolement s'éloigne sensiblement des principes affirmés par les articles du Code de procédure pénale. Tout d'abord, l'affirmation selon laquelle le régime de l'isolé correspond au régime normal de détention est contredite par le fait que ce n'est que très exceptionnellement que le détenu bénéficie des activités communément proposées et des possibilités de travailler et qu'il subit ainsi une ségrégation dans la prison.

Limitation à l'isolement imposé. Le contrôle exercé par les juridictions administratives sur l'isolement, jusqu'à présent, ne porte que sur l'isolement imposé au détenu. Ceci paraît logique. Il paraît difficile d'admettre un recours pour excès de pouvoir contre une décision de mise à l'isolement à la demande du détenu lui-même, faute de grief invocable.

Le contrôle a permis plusieurs avancées. En premier lieu, ouvrir la voie des recours implique la soumission des autorités pénitentiaires à une obligation de motivation de la décision. La motivation peut reposer, par exemple, sur les risques de troubles à l'ordre et à la discipline, engendrés par le détenu, mais encore faut-il que ces risques, invoqués à l'appui du placement à l'isolement, soient actuels et avérés. Il ne suffit pas ainsi de soutenir que le détenu aurait été impliqué dans un projet d'évasion en faisant simplement état d'informations policières sans en préciser la provenance, fussent-elles corroborées par des rumeurs internes à l'établissement pénitentiaire (5).

L'un des effets immédiatement perceptible de la jurisprudence Remli est de soumettre en deuxième lieu l'Administration au respect d'une véritable procédure contradictoire chaque fois qu'elle envisage de placer un détenu à l'isolement. Il n'est donc plus pensable d'entendre simplement le détenu concerné comme cela était le cas auparavant. Tout doit être mis en œuvre pour qu'il puisse se faire assister par un avocat ou par un mandataire de son choix. Au-delà de la présence d'un défenseur, c'est bien évidemment le respect des droits de la défense qui doivent être assurés (6).

L'ouverture des recours étant maintenant acquise, certains détenus ont tenté de saisir le juge en référé. Il leur faut invoquer une situation d'urgence. Le référé pourrait d'autant plus facilement être admis lorsqu'il concerne une décision de prolongation d'un isolement qui a déjà duré. Mais, pour le Conseil d'Etat, la durée ne peut justifier à elle seule une suspension en référé de l'iso-

lement. Pour la haute juridiction, il faut, au-delà de celle-ci, se prononcer «au regard des circonstances de la demande [et regarder] si les effets de cette décision étaient de nature à caractériser une situation d'urgence» (7). Il convient donc pour le détenu de démontrer, par exemple, la présence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision. En outre, la décision de prolongation doit être contestée en référé dans des délais très brefs. A défaut, le détenu s'expose à un rejet de sa demande au motif de l'absence d'urgence. Ainsi le détenu qui conteste le 14 juin 2004 une prolongation de l'isolement, notifiée le 6 mai 2004 est-il «mal venu à invoquer l'urgence» (8).

En matière d'isolement par mesure de précaution et de sécurité, le détenu doit donc parfaitement être informé de l'existence des possibilités de recours en référé pour pouvoir contester efficacement l'isolement alors même que la nécessité de faire état d'un doute sérieux quant la légalité de la décision réduit fortement les facultés de recours. Il est évident que le fait justement d'être isolé implique un déficit d'information sur les droits dont peut disposer le détenu.

L'isolement disciplinaire et l'isolement par mesure de précaution et de sécurité sont significatifs de la situation du droit pénitentiaire français. Celui-ci a récemment évolué vers une reconnaissance accrue des droits des détenus. Pour autant, la réglementation ne fixe toujours pas de durée maximale et, alors qu'il était considéré comme exceptionnel au-delà d'un an, le décret du 23 mars 2006 vient de rallonger cette durée à deux ans. Le contrôle du juge sur certains aspects de la vie en prison n'est pas étranger au renforcement des droits des détenus, mais ce contrôle apparaît encore insuffisant pour faire tomber tous les îlots de résistances à la prééminence du droit.

Notes

- 1 Cons. d'Etat, 17 févr. 1995, RFD Adm. 1995, p. 353, concl. P. Frydman; RFD Adm. 1995, p. 822, notes F. Moderne et J.P. Céré; D. 1995, p. 382, note N. Belloubet-Frier; Rev. sc. crim. 1995, p. 381, note P. Couvrat.
- 2 V. Cour EDH, 3 avr. 2001, Keenan c/ Royaume-Uni, req. n° 27229/95, D. 2002, chron. p. 118, obs. J.P. Céré.
- 3 CAA Paris, 5 nov. 2002, D. 2003, p. 377, concl. J.P. Demouveau; AJDA 2003, p. 175, note D. Costa.
- 4 Cons. d'Et., 30 juillet 2003, Remli, req. n° 253973.
- 5 TA Marseille, 8 avr. 2005, req. n° 0104544, inédit
- 6 Par ex. Si l'intéressé n'est pas mis à même de demander la communication de son dossier et ne dispose pas d'un délai suffisant pour présenter sa défense, la mise à l'isolement doit être annulée
- 7 Cons. d'Et. 29 déc. 2004, AJ Pénal 2005, p. 165
- 8 TA Marseille, ord. 7 juill. 2004, req. n° 04/04333