



HAL
open science

Le métier de contrôleur des établissements de détention : regards croisés France/Canada sur l'institutionnalisation de la critique carcérale

Nicolas Fischer, Sandra Lehalle

► To cite this version:

Nicolas Fischer, Sandra Lehalle. Le métier de contrôleur des établissements de détention : regards croisés France/Canada sur l'institutionnalisation de la critique carcérale. Carolyn Côté-Lussier; David Moffette; Justin Piché. Enjeux criminologiques contemporains. Au-delà de l'insécurité et de l'exclusion, Presses de l'Université d'Ottawa, pp.63-82, 2020, 978-2760331525. halshs-02889248

HAL Id: halshs-02889248

<https://shs.hal.science/halshs-02889248>

Submitted on 2 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 3

Le métier de contrôleur des établissements de détention :

Regards croisés France/Canada sur l'institutionnalisation de la critique carcérale

Sandra Lehalle et Nicolas Fischer

Introduction

Exclusion et insécurité entretiennent des relations si complexes qu'il est pertinent de se demander, comme le proposaient Hougardy, Lemaître et Born (2001), s'il s'agit des deux revers d'une même médaille. Au Canada comme en France, l'exclusion au moyen de l'enfermement pénal est proposée comme principal outil pour lutter contre l'insécurité. Et pourtant les institutions carcérales sont elles-mêmes génératrices d'insécurité à la fois en raison de leurs impacts prolongés sur les personnes incarcérées et leurs communautés mais également en raison du climat d'insécurité existant au sein de leurs murs.

L'institution carcérale et les discours sociologiques qui la prennent pour objet ont évolué conjointement. Du côté de l'institution pénitentiaire, les cinquante dernières années ont été marquées par un mouvement de relative « ouverture » de l'espace carcéral, au propre comme au figuré : fortement contestée dans les années 1970 pour son opacité, la prison est sommée notamment de s'ouvrir aux regards extérieurs, et de considérer les détenus comme autant de sujets de droit (Salle 2009; de Galembert et Rostaing 2014). Les résultats de cette évolution sont multiples : elle passe notamment, au cours des années 1990, par une judiciarisation des relations carcérales; un ensemble d'aspects quotidiens de la détention - des fouilles aux conditions de travail - est désormais susceptible d'être visé par une plainte en justice. Parallèlement, un

ensemble d'acteurs non juridictionnels, qu'ils relèvent du secteur associatif ou constituent des agences publiques, tentent de rompre l'exclusion et l'insécurité qui caractérisent la détention et certains sont amenés à entrer en prison pour y mener des enquêtes critiques. L'adoption par l'ONU en 2002 du Protocole additionnel à la Convention des nations unies contre la torture (OPCAT) a accéléré ce mouvement en exigeant la création de « mécanismes nationaux de prévention » chargés de visiter les lieux de confinement dans la même perspective. Un nombre croissant d'États s'est ainsi doté d'organes publics d'inspection des lieux de confinement, agences ou autorités indépendantes. À cette évolution correspond une évolution des objets analysés par la sociologie carcérale : il s'agit en effet depuis quelques années, non plus seulement de travailler sur les relations carcérales souvent décrites depuis Sykes, mais aussi d'analyser les interactions de la prison avec son environnement social, et les transformations que la relative ouverture de ces dernières années fait subir aux métiers du milieu carcéral. Il s'agit également de s'intéresser aux acteurs qui pénètrent l'espace carcéral pour y exercer un regard critique indépendant : qu'il s'agisse d'analyser leurs critères (Evans et Morgan 1998; Murdoch 2006), ou d'envisager leur rapport ambivalent avec la protection des droits fondamentaux, mais aussi avec des logiques plus directement néo-libérales de critique des excès de l'administration et de réduction des coûts qu'elle induit (Hood 1999).

Ces études ont toutefois plus rarement analysé la position particulière au sein du champ pénitentiaire qui fera l'objet de cette contribution. Nous nous intéressons aux acteurs dont leur mission relève en effet du paradoxe : produire une critique « institutionnalisée », émanant à la fois d'une administration d'État, mais suffisamment indépendante pour trouver une légitimité au sein des communautés épistémiques - comptant des militants, des hauts fonctionnaires ou des élus - qui orientent les politiques pénitentiaires dans la plupart des démocraties (Carpenter 2001;

Hood 1999). C'est la construction de cette légitimité qu'il s'agira ici d'analyser, en comparant deux situations nationales : celle de l'Enquêteur correctionnel du Canada et celle du Contrôleur général des lieux de privation de liberté français.

L'Enquêteur correctionnel du Canada (EC) fut créé dès 1973 pour s'assurer que les détenus des pénitenciers fédéraux soient traités équitablement ainsi que pour fournir un mécanisme alternatif de règlement des conflits entre ces derniers et le Service correctionnel du Canada (SCC). Son mandat comporte clairement deux volets complémentaires. Le premier volet est réactif puisqu'il consiste à recommander des mesures correctives lorsqu'un détenu se retrouve lésé dans les droits. Le second volet vise la prévention des injustices dans le traitement des détenus à travers des recommandations d'application générale sur les pratiques et politiques carcérales.

En France, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est un acteur beaucoup plus récent : créé fin 2007, il doit s'assurer du respect des droits fondamentaux des personnes détenues avant tout de manière préventive à travers la réalisation de visites systématiques d'établissements, bien qu'un mécanisme de saisines individuelles pouvant déboucher sur des « enquêtes sur place » soit prévu. Avec un budget légèrement supérieur à celui de l'Enquêteur correctionnel (5,1 millions d'euros en 2017), le CGLPL doit couvrir un large champ comprenant les établissements pénitentiaires, les locaux policiers de garde à vue, les centres de rétention pour étrangers expulsés, et enfin les établissements psychiatriques.

L'analyse comparée de ces deux institutions nous offre l'opportunité de réfléchir aux enjeux multiples que posent la mission et le fonctionnement de ces organes de surveillance. Nous utilisons alors la comparaison comme méthode, mais plus encore comme stratégie et regard (Vigour 2005) afin de dépasser l'interprétation des singularités et des généralisations entre les

deux institutions pour questionner la possibilité d'une institutionnalisation de la critique des politiques correctionnelles et d'une production du contrôle étatique. En nous fondant sur deux enquêtes empiriques combinant des entretiens et des observations in situ, nous aborderons, dans ce chapitre, la genèse des institutions de contrôle, puis la manière dont elles ont fait du contrôle un métier codifié à part entière.

Institutionnaliser la protection des droits des détenus

Contexte et création du contrôle

Dès les années 1970, la contestation générale au sein de l'espace social prend, au Canada et en France, la prison pour cible privilégiée, obligeant les administrations pénitentiaires à intégrer la revendication du respect des droits fondamentaux des détenus au fonctionnement même des établissements. Si l'Enquêteur correctionnel voit le jour rapidement en anticipant l'évolution judiciaire et législative (Lehalle 2013); le Contrôleur français s'inscrit dans la généalogie plus longue des décisions judiciaires et des évolutions administratives qui font aujourd'hui de l'espace carcéral un espace durablement problématique, où certains traitements peuvent être contestés par les détenus (Rostaing 2007; de Galembert et Rostaing 2014; Bérard 2014).

L'Enquêteur correctionnel est créé suite au rapport de la Commission Swackhamer réagissant à l'émeute de Kingston en 1971 (Jackson 2001). Sans donner lieu à d'intenses travaux législatifs, un décret (C.P. 1973-1431) est promulgué en vertu de la loi sur les enquêtes qui stipule que tout ministre peut ainsi nommer un ou plusieurs commissaires pour faire enquête et rapport¹ sur l'état et l'administration des affaires de son département. Le décret de nomination précise que l'Enquêteur correctionnel fait enquête de sa propre initiative ou sur la base des

¹ De par cette loi, les commissaires nommés disposent d'un large pouvoir d'accès aux institutions inspectées ainsi qu'à tous les documents et personnes concernées.

plaintes reçues des détenus ou en leur nom et rédige notamment un rapport annuel. Il faudra attendre 1992 pour qu'un texte législatif consacre les attributions de l'Enquêteur correctionnel et notamment son pouvoir de mener des enquêtes sur les lieux suite à la plainte d'une personne détenue ou présentée en son nom par une tierce personne, à la demande du ministre ou encore de la propre initiative de l'enquêteur correctionnel.

La création du Contrôleur général des lieux de privation de liberté s'inscrit, elle, dans une double temporalité. Au niveau international, elle se relie immédiatement à la dynamique mondiale de diffusion de « l'État de droit », comme référence idéologique, mais aussi comme ensemble de règles positives à intégrer au fonctionnement des institutions étatiques (Chevallier 2010). L'adoption, à la fin des années 2000, de l'OPCAT impose aux États signataires de faire état de l'existence d'un « mécanisme national de prévention » pour le respect des personnes enfermées (Lehalle 2013).

Cette évolution globale rencontre un terrain fécond dans le cas de la France des années 2000 marquée par un relatif retour de la question pénitentiaire sur l'agenda médiatique et surtout politique. En 2000, un scandale public sur la Prison de la Santé provoque un regain d'intérêt pour la prison de la part des parlementaires pour l'ensemble de la décennie (Chabbal 2016). Cet enjeu spécifiquement pénitentiaire se combine à une évolution plus générale : la multiplication, en France, des autorités indépendantes assurant des missions de contrôle ou de médiation pour assurer l'activation effective de leurs droits par les personnes vulnérables (Baudot et Revillard 2015).

La loi d'octobre 2007 s'inscrit dans cette logique en distinguant le CGLPL des juridictions déjà habilitées à juger des conditions carcérales, mais aussi du « Défenseur des droits » organisme de médiation comparable à un Ombudsman. Si ce dernier ne peut en effet que

réagir à la saisine préalable d'une personne détenue, le Contrôleur, en revanche, assure une mission de prévention qui amène ses membres à visiter systématiquement l'ensemble des lieux d'enfermement visés par sa juridiction, sans attendre qu'une saisine individuelle ou l'actualité désigne un établissement comme « problématique ».

Deux mandats, deux définitions distinctes

Le Canada a connu à ce jour quatre Enquêteurs correctionnels en titre qui ont tous fait évoluer le mandat de cette institution dont les méthodes de travail et les politiques ne sont pas codifiées.

Inger Hasen, première à occuper ce poste, affirme : « nous ne faisons ni miracles, ni croisades, mais espérons par une démarche rationnelle et convaincante, aider à améliorer ou corriger des situations anormales et faire ressortir des cas d'erreur administrative, d'inadvertance ou de malhonnêteté » (EC 1974). Elle exprime également une volonté d'exercer un impact plus large sur les politiques des services correctionnels jugées inadéquates (EC 1975).

Nommé en 1977 second Enquêteur correctionnel, Ron Stewart ressert le domaine d'intervention en décrivant sa fonction comme celle d'un gardien contrôlant les gestes de l'administration qui ne doit pas intervenir prématurément afin de laisser une chance de résoudre le problème sans nuire à l'efficacité du système. Toutefois, durant les vingt-six années de son mandat, Ron Stewart a tenu à préciser que son rôle ne consiste pas uniquement à établir qu'un acte est contraire à la loi ou une politique, mais plus largement à veiller à ce qu'il ne soit pas déraisonnable, injuste, oppressant ou abusivement discriminatoire (EC, 1993). En 2000, il affirme : « L'ombudsman est essentiellement un redresseur de torts. Cela signifie qu'il lui faut aller au-delà des aspects juridiques, pratiques ou de politique du secteur de préoccupation examiné. Il doit exprimer une opinion objective et indépendante sur le caractère équitable des

mesures prises, en vue de contrebalancer, au profit des particuliers, la force relative des institutions publiques ». La notion d'indépendance est reprise avec emphase par Howard Sapers, troisième Enquêteur correctionnel de 2004 à 2017 : « An independent oversight is a critical element of insuring that the right thing is done more often than not. It's a balance ... our job is not to go on a crusade, not to go on a witch hunt, not to be critical. Our job is to increase fairness, human, safe treatment and the CSC gets it right most of the time, they don't get it right all the time ... Independence is critical ». Lorsqu'Ivan Zinger est nommé en 2017 quatrième Enquêteur correctionnel, il s'inscrit dans la continuité de ses prédécesseurs, mais entreprend de mettre en action un volet jusque-là délaissé : l'inspection des lieux. Si la loi de 1992 permet les inspections, seules les enquêtes avaient jusque-là été réalisées. Le nouvel Enquêteur correctionnel a lui-même entrepris d'inspecter les pénitenciers et il encourage désormais les enquêteurs à inspecter certains secteurs (isolement, cuisine...) lors de leurs visites. Ivan Zinger a en effet été antérieurement formé comme inspecteur de prison par l'Association de Prévention de la Torture (APT) et il affirme supporter fortement ce type de contrôle préventif : « Pour moi c'est important, le système d'inspection est plus proactif que réactif. On peut essayer justement d'éviter des violations des droits de la personne en ayant un oeil étant plus attentif au niveau des inspections, avant justement! Car en tant qu'ombudsman, c'est toujours après qu'il y ait eu allégations de violations des droits de la personne que l'on enquête tandis que l'inspection peut donner une opportunité d'éviter ».

En France, le CGLPL est dirigé par un contrôleur ou une contrôlease en titre - Jean-Marie Delarue de 2008 à 2014, Adeline Hazan depuis lors. La personnalité du premier contrôleur et du groupe « fondateur » qu'il réunit autour de lui pour construire l'institution imprègnent durablement tant ses règles internes de fonctionnement que les routines progressivement

élaborées pour le contrôle. Haut fonctionnaire, Delarue a d'emblée le souci de distinguer le CGLPL des corps d'inspection internes. Dans cette perspective, il distingue le contrôle qu'il assure à la fois par son indépendance et par son caractère continu :

[Les autorités d'inspection] dépendent des ministres, donc elles sont soumises au bon vouloir du politique et d'autre part, elles n'ont de regard que celui des intérêts du ministère lato sensu ... Jusqu'alors, on avait un respect de la légalité assuré de manière accidentelle par les inspections ... Nous créons une sorte de ... « contrôle continu » in vivo ... C'est, au fond, la personne vulnérable qui se trouve au centre ... on va surtout vérifier un thème qui est apparu avec les droits de l'homme, au fond, et qui n'est pas du tout dans la compréhension de la légalité en France : on va s'assurer de l'effectivité de cette légalité (Delarue et de Galembert, 2014, 413).

Cette volonté de distinction est également à l'origine de la faible institutionnalisation des critères d'évaluation du contrôle : si des « trames » sont élaborées dès 2008 pour orienter le regard des professionnels effectuant les visites, l'appréciation de ce qui constitue une violation des droits fondamentaux n'est pas formalisée à travers la définition de critères précis. Elle ne dépend pas des dispositions écrites du droit positif, mais est renvoyée à une évidence universellement perçue par les contrôleurs :

Les droits fondamentaux n'ont aucune difficulté de lecture ... la qualification d'indigne ou de normale est très facile à faire, il n'y a aucun doute à avoir ... on le sent tout de suite, on le sait tout de suite, il n'y a pas beaucoup de questions à se poser. Il n'y a guère d'hésitation à avoir sur l'application des droits fondamentaux » ... [Si] ces droits fondamentaux sont en contradiction, éventuellement, avec la loi existante ... il faut balayer sans hésiter la loi ..., c'est-à-dire ne pas penser que

parce que c'est la norme en vigueur, le droit fondamental a tort (Delarue et de Galembert 2014, 415-416).

Si la prise de fonctions d'Adeline Hazan à l'été 2014 a été l'occasion d'un réexamen du fonctionnement de l'institution et d'une vigilance renforcée sur les hôpitaux psychiatriques, la référence aux droits fondamentaux s'est vue d'autant plus accentuée que la législation pénale se fait de plus en plus répressive en France au cours des années qui suivent, dans le sillage des attentats parisiens de 2015.

Pour les deux institutions, l'approche générale du contrôle repose sur la référence aux droits humains pour produire un contrôle critique des établissements. Mais elle pose la question des moyens concrets d'opérationnalisation de ces principes généraux : chaque institution doit se doter du personnel et des méthodes qui lui permettront d'affirmer sa légitimité à juger les prisons au nom des droits fondamentaux.

Faire du contrôle un métier : profils et méthodes des contrôleurs

Au Canada comme en France, ces deux institutions n'interviennent donc pas pour trancher un litige. Leur légitimité repose sur leur capacité à mobiliser compétence et réseaux personnels pour négocier et sensibiliser tout en maintenant leur indépendance. Cette contrainte pèse fortement sur les choix effectués lorsqu'il s'agit de recruter des « contrôleurs » et d'orienter la manière dont ils élaborent progressivement leurs routines, leurs éthos professionnels et leurs relations avec leur environnement (personnel correctionnel, médias, militants). Sur tous ces points, la comparaison France-Canada présente deux modalités différentes de la production de « l'autorité » des contrôleurs, de leur objectivité et de la crédibilité de leur parole publique.

Deux visions d'un contrôle « généraliste » : le profil des contrôleurs

Composé en 1973 d'une seule enquêtrice épaulée de quatre adjoints administratifs, le bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) compte aujourd'hui quarante-et-un employés à plein temps dont quatorze forment le personnel enquêteur. Sans profil spécifique, ils sont issus de formations diverses (travail social, criminologie, ombudsman, etc.) et ils n'ont qu'exceptionnellement une expérience préalable du milieu correctionnel. La politique de recrutement a pour seule constante depuis de nombreuses années de ne pas chercher à recruter des avocats en raison de leur formation en résolution formelle des conflits jugée peu adaptée à l'approche du BEC. Le bureau a cependant la volonté d'assurer parmi son personnel une certaine représentativité des groupes minoritaires (autochtones et francophones notamment).

Chaque enquêteur se voit assigner un certain nombre d'établissements (environ quatre) dont il doit gérer les plaintes et les enquêtes. Un processus complexe d'attribution basé sur divers critères (distance, taille et complexité de l'établissement) vise l'équité entre les enquêteurs qui sont basés à Ottawa et se déplacent aux quatre coins du pays pour effectuer leurs visites. La politique du bureau consiste à assurer une rotation fréquente (tous les deux ans) des établissements en charge afin que les enquêteurs apprennent à bien connaître sans toutefois devenir trop confortables ou familiers des établissements assignés. Ce souci rejoint les recommandations d'Anderson (1981) qui met en garde contre les dangers d'une décentralisation trop poussée qui peut rapidement faire de l'enquêteur un autre membre du personnel. Une exception à ce principe de non-spécialisation avait été mise en place par la nomination de coordinateurs assignés des domaines thématiques spécifiques : les cas de décès et blessures graves, les femmes, les questions de santé mentale et les recours à force. Le nouvel enquêteur a implanté un système plus flexible selon lequel il n'y aurait plus que deux sous-directeurs responsables de portefeuilles thématiques tandis que les enquêteurs se verraient assigner des

enquêtes systémiques en centralisant ce qui se passe dans différentes régions au sujet d'une même thématique.

Lors de sa mise en place en 2008, la composition du Contrôleur français des lieux de privation de liberté doit répondre aux mêmes impératifs : recruter des enquêteurs compétents, mais éviter leur spécialisation excessive sur un seul enjeu ou un type d'établissement. L'effectif, de douze contrôleurs initialement, a augmenté régulièrement mais demeure réduit : quarante contrôleurs, dont vingt permanents et vingt membres « extérieurs », retraités ou actifs qui sans quitter leur emploi principal participent épisodiquement aux visites d'établissements. Leur recrutement s'inscrit dans une logique de tension entre compétence et distanciation. Les douze contrôleurs initialement réunis autour de Jean-Marie Delarue sont fortement spécialisés puisqu'il s'agit de fonctionnaires en détachement recrutés au sein des administrations contrôlées (directeurs de prison, directeurs des services de probation, commissaires de police ou encore médecins psychiatres). Seule une minorité, notamment parmi les « extérieurs », est issue de la profession d'avocat ou du champ associatif. Pour ces contrôleurs de la première génération, les institutions d'enfermement sont d'autant mieux connues qu'ils sont le plus souvent en fin de carrière et que bon nombre d'entre eux sont passés par les corps d'inspection de leur institution d'origine, se familiarisant ainsi avec les méthodes de l'expertise critique.

Lorsque ce petit groupe de professionnels spécialisés élabore les premières règles de fonctionnement, une vision collectivement partagée s'établit sur le principe de non-spécialisation, considéré comme indissociable de leur indépendance, de leur légitimité et d'un contrôle à vocation « généraliste » reposant sur le « principe universel » des droits humains (Nay et Smith 2002). Ce refus de la spécialisation prend un caractère radical : bien que les choses évoluent légèrement à partir de 2017, on ne trouve longtemps au sein du CGLPL aucune division

du travail entre différentes équipes, qu'elles soient focalisées sur un type d'établissements ou sur une zone géographique.

Cette logique répond en partie aux contraintes matérielles d'un effectif réduit qui leur impose de savoir expertiser tous les formats de confinement et de circuler entre des univers professionnels hétérogènes. Elle rencontre aussi l'adhésion des membres de l'équipe initiale : elle leur permet d'échapper aux cloisonnements bureaucratiques de leurs fonctions d'origine, en leur laissant une large autonomie. Fonctionnaires détachés de leurs administrations, les contrôleurs appartiennent en majorité aux catégories « intermédiaires » prises entre les injonctions de la hiérarchie et les difficultés pratiques du terrain (Barrier, Pillon, et Quéré 2015). Leur polyvalence constitue pour eux l'occasion de pénétrer des institutions souvent côtoyées au cours de leurs fonctions précédentes, mais rarement intégrées : un juge y voit ainsi l'occasion de rencontrer en prison les personnes qu'elle condamnait auparavant sans connaître la suite de leur destin, ou encore un officier de gendarmerie intéressé par une entrée en prison, là où ses fonctions l'ont cantonné à des arrestations et des gardes à vue. La perspective « généraliste » permet donc de circuler d'un espace administratif à l'autre et permet de quitter un milieu professionnel perçu comme sclérosé ou impossible à réformer de l'intérieur. Cette logique de recrutement marque également la définition de l'approche générale du contrôle et la mise en place de ses premières routines de travail.

Savoir regarder : méthodes et politiques de l'enquête

Quelle que soit la définition de leur mandat ou leur critère de recrutement, les contrôleurs tirent leur légitimité de leur proximité avec les établissements qu'ils évaluent : à la fois parce que leurs jugements sont enracinés dans des enquêtes empiriques, et parce que ces dernières se distinguent des investigations menées par d'autres acteurs (commissions d'enquête, inspections internes à

l'administration). Le choix des méthodes d'enquête employées est donc d'autant plus essentiel : comment repérer une situation problématique? Au-delà de quel degré de gravité faut-il la relever pour la faire figurer dans un rapport ?

Le travail du BEC comporte deux volets qui se combinent périodiquement : la gestion des plaintes reçues et les visites. Le BEC reçoit environ 6500 plaintes par an qui font en majorité l'objet de réponses internes (renseignements fournis ou renvoi) et parfois d'enquêtes. Les visites ont toujours été privilégiées par le bureau qui totalise, pour l'année 2016-2017, 361 jours passés en établissements au cours desquels les enquêteurs ont un libre accès total et peuvent s'entretenir avec tout membre du personnel et tout détenu.

Les visites d'établissement sont organisées périodiquement² sur un mode réactif aux plaintes des détenus (formulées préalablement ou au moment de la visite). Si la loi prévoit des visites non annoncées, les établissements sont en général avisés deux semaines à l'avance afin de publiciser la visite auprès des détenus. La visite débute par une réunion avec le directeur, sous-directeur ou plus souvent la secrétaire du premier. L'enquêteur rencontre ensuite les divers groupes de détenus (comité des détenus, autochtones, etc.) ainsi que les détenus qui l'ont demandé dans des locaux ne permettant pas toujours une totale confidentialité des échanges puisque pour certains détenus maintenus à l'isolement, l'enquêteur se déplace dans les rangées de la détention. Selon les cas, il fournit une réponse immédiate ou procède à des investigations plus poussées en rencontrant les membres du personnel concernés par la situation afin de tenter de résoudre informellement le problème. Après avoir fait un bref compte rendu oral au directeur à la fin de la visite, l'enquêteur rédige, à l'attention de ce dernier, un rapport qui aborde certaines problématiques, demande des explications et recommande certaines actions.

² Les enquêteurs ont pour mission de visiter les établissements à sécurité maximum trois à quatre fois par an, ceux à sécurité médium, deux à trois fois et finalement une à deux fois pour les établissements à sécurité minimum.

L'Enquêteur correctionnel en poste développe actuellement une méthode de visite dans un but non plus réactif, mais préventif. Il a communiqué à son équipe les guides de visites préparés par l'APT et a lui-même procédé à des inspections des lieux lors de sa première année en poste : « Dans un établissement à sécurité moyenne en Colombie-Britannique, je me suis assis, recroquevillé et voûté, à l'arrière d'un véhicule de transport destiné aux prisons. Le compartiment dans lequel les détenus s'installent, chevilles entravées... est fait d'aluminium et d'acier inoxydable, et il est complètement dépourvu de mesures assurant leur confort ou leur sécurité. On n'y trouve même pas de ceintures de sécurité » (EC 2017).

Lorsque plusieurs enquêteurs relèvent des dysfonctionnements autour d'une même problématique, celle-ci est abordée collectivement et fait l'objet de recommandations de politique correctionnelle dans le rapport annuel présenté au Parlement. Ces problèmes systémiques vont parfois engendrer des enquêtes d'envergure. Si à ses tout débuts, le BEC avait constaté son incapacité à mener à bien ce type d'enquête (EC, 1974), les ressources actuellement disponibles lui ont permis de réaliser des enquêtes systémiques de grande qualité sur l'isolement, l'échange et la divulgation d'information sur les décès en établissement, la gestion des cas d'automutilations, ou encore l'examen des cas de décès. L'Enquêteur actuel souhaite favoriser davantage ce type d'enquête. Il développe actuellement des partenariats novateurs avec des institutions compétentes sur les thématiques problématiques afin de mieux repérer les problèmes systémiques. Ainsi une enquête sur les jeunes adultes incarcérés a été réalisée en collaboration avec l'Intervenant en faveur des enfants de l'Ontario et un autre partenariat est en cours avec la Commission des droits de la personne à propos des détenus âgés. Nous le citons : « L'idée est que je n'ai pas une expertise pointue sur toutes les questions de discriminations basées sur l'âge. Donc on est allé chercher un partenariat et on a fait plus de 200 entrevues avec des délinquants

de 50 ans et plus, avec 2 enquêtrices, représentant les deux institutions et le rapport sera signé par moi et la présidente de la commission ». Cette pratique très novatrice s'inscrit à contre-courant d'un fonctionnement souvent cloisonné des diverses institutions et ministères protecteurs de leurs domaines d'interventions. Pour Ivan Zinger, il est tout à fait possible de rester indépendant tout en bénéficiant de l'expertise existante.

De leur côté, les membres du CGLPL organisent l'essentiel de leur travail autour des visites d'établissements, environ 150 par an. En effet, les saisines (3622 en 2017) sont traitées par un pôle spécifique à l'effectif moins important - sept membres - qui fournit selon les cas des réponses individuelles, des demandes de précisions, des informations par courrier, ou enfin des vérifications sur place (7 en 2017).

Les visites sont d'autant plus importantes qu'elles correspondent exactement à la mission officielle du Contrôleur : effectuer un travail de prévention au sein des lieux de confinement, en les examinant de manière systématique et sans attendre une sollicitation individuelle. La nécessité d'être proactifs plutôt que réactifs suppose alors de définir a priori une politique de visites, privilégiant une question ou un type d'établissement - tel que l'accent mis successivement sur les prisons puis sur les hôpitaux psychiatriques. Le CGLPL a adopté dès 2008 une approche des visites qui suppose l'effacement des subjectivités, au profit d'une description uniformisée des lieux.

Cet objectif se traduit par deux logiques combinées. La première est celle du rigorisme quasi ascétique prôné pour l'organisation des visites : les contrôleurs résident dans les hôtels les moins onéreux, ne comptent pas leurs heures et acceptent de faibles rémunérations. Cette approche traduit par excellence l'éthos désintéressé de la haute fonction publique (Bourdieu 1989; Lebaron 1997) à laquelle appartient originellement Jean-Marie Delarue. Pour les premiers

contrôleurs, le dévouement à leur mission permet également de renforcer leur indépendance et leur légitimité tout en affirmant leur sérieux.

La seconde logique propre aux contrôleurs est l'immersion au sein du terrain d'enquête, qui le distingue des corps d'inspection internes qui sont perçus comme des « vérificateurs » du respect des textes en vigueur. Les contrôleurs se réfèrent en revanche à des critères d'évaluation peu formalisés : ils bénéficient de « trames » pour les guider sur les lieux, mais ils ne disposent pas de normes directrices susceptibles de constituer des références à atteindre. Cette faible formalisation des critères d'évaluation laisse une grande autonomie aux équipes de contrôleurs et à leur rapport au terrain, et donne une grande importance à la complexe dynamique sociale des visites d'établissement dans la production des évaluations. L'observation de plusieurs visites portant sur des équipes et des établissements différents met en évidence les transactions collusives que les contrôleurs sont d'abord amenés à conclure avec les cadres de l'institution : les contrôlés signalent d'eux-mêmes les dysfonctionnements qu'ils souhaitent régler, tandis que les seconds s'engagent à les signaler dans leur rapport. Si ces accords passent évidemment sous silence certains manquements plus difficiles à assumer, ils produisent les conditions pour que la visite en immersion et l'échange apaisé qu'elle suppose, puissent effectivement s'opérer.

Dans ce contexte, la production d'un jugement de valeur sur l'établissement visité dépend largement des socialisations professionnelles d'origine des contrôleurs : elles influent sur le repérage de ce qui, au coeur de la diversité des interactions observées, sera distingué comme une « déviance » et finalement requalifié en « violation » d'un droit. Ce travail de qualification est effectué entre contrôleurs, dans le huis clos des « debriefings » qui termine chaque journée de visite, et passe fréquemment par un débat impliquant les contrôleurs qui connaissent le milieu professionnel de l'établissement visité, et ceux qui lui sont étrangers. C'est à travers la discussion

de ce qui est « grave » ou « compréhensible » dans la gestion de l'établissement, et en fonction du poids inégal de l'opinion de chaque contrôleur dans les débats, que s'élabore in fine un ordre de grandeur de la « détention légitime ». Cette logique de détection et de signalement des manquements fait la force de certains constats du CGLPL - ils sont fondés sur une expérience de première main du quotidien de la détention, et sont informés par l'expérience des membres de l'équipe passés par les métiers de la détention au cours de leur carrière. Il conviendra toutefois de donner une voix à ces contestations pour que le contrôle puisse pleinement s'exercer.

Le discours public : assurer l'impact d'institutions « faibles »

Lorsqu'il s'agit d'obtenir des réformes d'envergure en matière de politique pénitentiaire, le BEC comme le CGLPL cumulent les caractéristiques des institutions « faibles » : budget limité, recrutement d'acteurs relativement marginalisés dans leur champ professionnel d'origine (pour le CGLPL tout au moins), et enfin absence d'un pouvoir d'injonction direct (Baudot et Revillard 2015). C'est dès lors par leur « seule » parole publique qu'il leur est possible d'atteindre des objectifs eux-mêmes variables tels que maintenir les questions carcérales sur l'agenda politique et médiatique ou obtenir la réforme d'une politique spécifique. L'enjeu pour les institutions de contrôle est alors de maîtriser leur communication publique, pour rendre particulièrement saillantes les réalités rencontrées sur le terrain, et relier le jugement qu'ils formuleront à leur rencontre aux normes morales auxquelles adhèrent leurs publics potentiels. Au près du grand public, la visibilité et la légitimité de leur parole tiennent surtout aux stratégies de communication qu'ils adoptent.

C'est le plus souvent par le biais des publications de rapports annuels et des enquêtes systémiques que le BEC entreprend de donner une visibilité aux problématiques carcérales à l'attention d'un public élargi. Ces rapports sont largement repris dans les médias canadiens qui

leur accordent une grande crédibilité. L'Enquêteur correctionnel actuel désire par ailleurs renouveler les stratégies de communication du BEC en mobilisant davantage le support visuel :

« J'ai volontairement illustré mon premier rapport annuel à l'aide de nombreux rappels visuels de mes récentes visites dans des établissements partout au pays. Puisque chaque image raconte une histoire et vaut mille mots, le présent rapport promet d'être plus bref et peut être plus intéressant, sur le plan visuel, que celui des années précédentes ». Une galerie de photos est désormais disponible sur le site du BEC qui est passé de 7 à 25 millions de visites depuis le dernier changement d'Enquêteur. Par des images illustrant les mauvaises pratiques (et parfois les bonnes), l'EC souhaite notamment montrer que ce sont souvent les infrastructures qui sont désuètes et en opposition avec la philosophie correctionnelle. Pour le BEC, qui ne dispose pas de professionnels de la communication, ces images seront également d'une grande utilité pour interagir avec les médias. Récemment, la diffusion en première page du Globe and Mail (White 2017) des photos des cages extérieures du pénitencier d'Edmonton prises par le BEC a eu pour effet leur démantèlement dans les 24 heures qui ont suivi ce scandale médiatique.

Le CGLPL cherche également à maîtriser sa politique de communication et il y a consacré des ressources importantes dès sa création. Une contrôleuse est spécifiquement chargée des relations avec la presse et depuis 2011, deux photographes professionnels ont été successivement employés avec rang de contrôleur ayant pour mission spécifique de documenter par l'image les visites effectuées. Les clichés réalisés présentent notamment des espaces difficilement accessibles aux autres contrôleurs - le premier photographe employé a ainsi négocié sa présence dans les cours de promenade où se joue l'essentiel de la vie carcérale, mais où les non-détenus, y compris les surveillants eux-mêmes, sont rarement les bienvenus. Dans le même objectif d'élargir l'impact du travail de contrôle, certaines des notes et avis publiées dès

les premières années par le Contrôleur sur des thématiques transversales aux lieux de privation de liberté sont publiées depuis 2016 par les éditions Dalloz, sous la forme de petits ouvrages à la présentation attrayante.

La politique de communication du Contrôle a pu également viser plus directement à réactiver la présence de la thématique carcérale dans les médias, avec des méthodes similaires à celles du BEC. Si les questions pénitentiaires ne sont qu'épisodiquement constituées en problème public, la constitution délibérée d'un rapport en objet de scandale fait là aussi partie des répertoires légitimes de l'institution (de Blic et Lemieux 2005). L'image, le texte et la temporalité médiatique et institutionnelle sont alors directement utilisés, comme ce fut le cas lors de la visite de la Prison des Baumettes, effectuée à l'automne 2012 par une équipe de 20 contrôleurs. Leur rapport, agrémenté de clichés saisissants, avait été préparé en coordination avec une association de défense des détenus qui, palliant l'absence de pouvoir d'injonction du CGLPL, avait à l'époque immédiatement répondu à la publication du rapport par une plainte en justice. L'ensemble de ces initiatives a débouché finalement sur la fermeture de certains bâtiments de l'établissement, mais aussi plus largement sur un retour de la question carcérale sur l'agenda médiatique (Morineau 2014).

Pour les deux cas étudiés ici, ce travail de publicisation correspond à une montée en généralité : de la multitude des situations rencontrées sur le terrain, il s'agit de tirer des rapports synthétiques ou des études thématiques transversales. À cette politique de publication s'ajoute une politique de communication plus immédiatement stratégique, pour laquelle il s'agit d'investir les formats d'expression qui garantissent la visibilité des arguments développés tels que le recours à l'image, la sélection des cas les plus frappants ou l'organisation d'une publication « scandaleuse ». En tous les cas, il s'agit pour ces deux organes de contrôle de

respecter la « grammaire » de la généralisation, sans laquelle il est impossible de passer de la description d'un cas singulier à la formulation d'un jugement général susceptible d'être repris et commenté. Dans le cas des cages d'Edmonton comme dans celui de la Prison des Baumettes, l'investissement de la forme scandale avait ainsi pour ressort l'indignation morale provoquée par la révélation d'une situation carcérale particulièrement choquante, propre à susciter l'émotion (Tétu 2004) et la dénonciation (Boltanski 1993). S'il s'agit d'un ressort utilisé par le CGLPL comme par le BEC, d'autres formes d'objectivation moins émotionnelles sont également mobilisées - à travers, par exemple, la publication par les deux organes de données statistiques sur les populations détenues.

Il reste toutefois à évaluer l'impact de ces stratégies discursives sur la production d'un intérêt public pour la question carcérale dans les deux pays. Chaque publication retentissante contribue en effet à produire la prison comme problème public (Gusfield 2009), sans toutefois rompre pour autant avec ce qui constitue un trait des débats autour des questions carcérales : leur caractère tout à la fois récurrent et éphémère. Comme le note en effet Grégory Salle (2009), la prison avance par « crises », chaque épisode critique étant toutefois entrecoupés de longues périodes d'effacement public de la prison, au cours desquelles les questions carcérales ne font l'objet d'aucune attention médiatique. Si la parole publique des organes de contrôle est en mesure de provoquer certains de ces moments critiques autour de l'état des prisons, il ne semble pas rompre avec ce caractère intermittent de l'attention publique. On peut en revanche considérer que son impact sur les « communautés épistémiques » constituée de professionnels et d'experts de la prison, et plus spécifiquement sur les administrations pénitentiaires, est plus ambigu. C'est à ce niveau que la répétition des rapports publics, même lorsque leur format ne leur vaut pas l'attention des médias, peut avoir un impact : elle rappelle aux fonctionnaires l'existence

d'acteurs extérieurs dont le regard sur la prison n'adopte pas une perspective gestionnaire, mais se focalise sur le respect des droits.

Conclusion

Les deux institutions étudiées correspondent à deux spécificités nationales, et à deux moments distincts dans l'histoire récente de la diffusion mondiale des droits humains et des modèles institutionnels qui s'y réfèrent. Si le Canada a institué dès les années 1970 un ombudsman des pénitenciers fédéraux, la France a, en 2017, d'emblée créé un organe préventif sous la contrainte du droit international - en l'occurrence, l'OPCAT.

Pour les deux institutions, l'approche générale du contrôle est la même : sa légitimité tient à sa capacité à s'affranchir du droit positif et du simple contrôle de conformité, au nom des droits humains qui ouvrent un champ critique plus large. Mais elle pose la question des moyens concrets d'opérationnalisation de ces principes généraux : chaque instance de contrôle doit se doter du personnel et des méthodes qui lui permettront d'affirmer leur légitimité.

L'enjeu est alors avant tout de consolider l'existence du contrôle comme un acteur légitime des politiques carcérales, en mettant en évidence son indépendance et son efficacité pratique. À cet égard, l'Enquêteur correctionnel et le CGLPL opèrent de façon bien distincte. Les visites du BEC sont faites par un enquêteur solitaire assigné à des établissements uniformes (pénitenciers fédéraux) tandis que les visites du CGLPL sont menées, dans une grande variété d'institutions d'enfermement, par des équipes sans assignation spécifique. Le BEC assoit l'indépendance de ses enquêteurs sur un recrutement indépendant d'une expérience antérieure du milieu correctionnel et sur un changement périodique d'établissements affectés. Au CGLPL, la centralisation du travail des contrôleurs est combinée au recrutement d'expériences antérieures des différentes institutions d'enfermement qui vise à assurer leur légitimité et proximité avec les

acteurs rencontrés sur le terrain mais qui crée en revanche le risque d'une vision « corporatiste » des difficultés d'un lieu visité.

La détermination de ce qui constitue une « violation » d'un droit fondamental s'effectue différemment pour des organes de prévention ou de médiation sur plainte individuelle d'un détenu. Si confier la critique de la détention à une institution publique implique bien de la traduire en règles codifiées de méthode et d'organisation, les deux mécanismes de contrôle analysés ont significativement choisi de ne pas définir de normes directrices à atteindre pour les lieux d'enfermement afin de rester libres de faire évoluer leurs exigences et leurs discours.

L'autorité des institutions de contrôle repose toutefois in fine sur leur capacité de produire certains aspects des lieux qu'ils visitent comme problèmes et comme enjeux de réformes, dans des contextes où les questions carcérales sont souvent peu audibles. Les contrôleurs français et canadiens doivent alors s'efforcer d'arrimer leur discours aux formats reçus du discours public sur les violations des droits humains. C'est en respectant cette « grammaire » qu'ils pourront être remarqués, compris, perçus comme légitimes et ainsi tenter de briser l'exclusion et l'insécurité vécues par les personnes incarcérées.

Bibliographie

Barrier, Julien, Jean-Marie Pillon et Olivier Quéré. 2015. « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État ». *Gouvernement et action publique* 4(4): 9-32. <https://doi.org/10.3917/gap.154.0009>.

Baudot, Pierre-Yves et Anne Revillard. 2015. *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*. Paris: Presses de Sciences Po.

Bérard, Jean. 2014. « Genèse et structure des conflits politiques sur les droits des détenus dans la France contemporaine ». *Déviance et Société* 38(4): 449-468. <https://doi.org/10.3917/ds.384.0449>.

Blic, Damien de, et Cyril Lemieux. 2005. « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique ». *Politix* 71(3): 9-38. <https://doi.org/10.3917/pox.071.0009>.

Bourdieu, Pierre. 1989. *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Ed. de Minuit.

Carpenter, Daniel P. 2001. *The forging of bureaucratic autonomy : reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

_____. 2010. *Reputation and power : organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Princeton studies in American politics. Princeton: Princeton University Press.

Chabbal, Jeanne. 2016. *Changer la prison : rôles et enjeux parlementaires*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.

Chevallier, Jacques. 2010. *L'État de droit*. 5e éd. Paris: Montchrestien-Lextenso éd.

Delarue, Jean-Marie, et Claire de Galember. 2014. « "Je n'ai qu'à défendre les droits fondamentaux, si je puis dire" ! » *Droit et société* 87(2): 411-32.

Evans, Malcolm D., et Rodney Morgan. 1998. *Preventing torture : a study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Oxford, New York: Clarendon Press ; Oxford University Press.

Galembert, Claire de, et Corinne Rostaing. 2014. « Ce que les droits fondamentaux changent à la prison. Présentation du dossier ». *Droit et société* 87(2): 291-302.

Gusfield, Joseph R. 2009. *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant, la production d'un ordre symbolique*. Paris: Economica.

Hood, Christopher. 1999. *Regulation inside government : waste watchers, quality police, and sleaze-busters*. Oxford ; New York: Oxford University Press.

Lagroye, Jacques, et Michel Offerlé. 2011. *Sociologie de l'institution*. Paris: Belin.

Lebaron, Frédéric. 1997. « Les fondements sociaux de la neutralité économique. Le conseil de la politique monétaire de la Banque de France ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 116-117(1): 69-90. <https://doi.org/10.3917/arss.p1997.116n1.0069>.

Lehalle, Sandra. 2013. *La prison sous l'oeil de la société ? Contrôle du respect de l'Etat de droit en détention en France et au Canada*. Paris: L'Harmattan.

Murdoch, Jim. 2006. « Tackling Ill-Treatment in Places of Detention: The Work of the Council of Europe's "Torture Committee" ». *European Journal on Criminal Policy and Research* 12(2): 121-42. <https://doi.org/10.1007/s10610-006-9011-6>.

Nay, Olivier et Andy Smith. 2002. *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*. Paris: Economica.

Rostaing, Corinne. 2007. « Processus de judiciarisation carcérale : le droit en prison, une ressource pour les acteurs ? » *Droit et société* 67(3): 577-95.

Salle, Grégory. 2009. La part d'ombre de l'État de droit. La question carcérale en France et en République fédérale d'Allemagne depuis 1968. Paris: Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales.

Vigour, Cécile. 2005. La comparaison dans les sciences sociales. Paris : La Découverte.

White Patrick. 2017. « Prison kennel pens at Edmonton Institution called "totally inhumane" ». Globe and Mail, 11 août, 2017.
<https://www.theglobeandmail.com/news/national/prison-kennel-pens-at-edmonton-institution-called-totally-inhumane/article35971209/>.

