

Actualités Droits-Libertés du XX Janvier 2017



CREDOF – *Revue des Droits de l'Homme*
Centre de Recherches et d'Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Nanterre

DROIT PENITENTIAIRE : Le plan « Urvoas » : un pas de plus dans la transformation policière de l'administration pénitentiaire

par Matthieu Quinquis

Le 23 octobre 2016, Jean-Jacques Urvoas développait un nouveau pan de sa politique carcérale en présentant son programme de « sécurisation pénitentiaire » et d'« action contre la radicalisation violente ». Si le contenu des mesures annoncées n'est pas encore concrètement dévoilé, elles se présentent déjà comme un véritable empilement de dispositifs techniques et humains de contrôle de l'espace carcéral. Par cette énième démarche de fermeté et d'autorité, le ministère de la Justice entérine donc les dernières aspirations sécuritaires d'une institution historiquement verrouillée par des impératifs d'ordre et de sécurité. Dans ce sens, en même temps qu'il la confirme, ce plan intensifie la transformation policière de l'administration pénitentiaire.

« Là tout n'est qu'ordre et sécurité »¹. C'est par ce quasi-aphorisme que l'anthropologue Didier Fassin isole les ambitions d'une administration pénitentiaire qui se présente de plus en plus obsédée par ces impératifs dans l'organisation, la gestion et la direction de ses détentions. Le plan « [sécurisation pénitentiaire et action contre la radicalisation violente](#) »², présenté fin octobre par le ministre de la Justice, Jean-Jacques Urvoas, confirme d'ailleurs l'analyse selon laquelle l'action de l'institution carcérale reste immanquablement gouvernée par un certain idéal sécuritaire, source même de la transformation policière de l'administration pénitentiaire³.

La révélation de l'intensité du lien qui unit ordre social – dont le terme « sécurité » n'est qu'une des traductions contemporaines – et enfermement n'est pas, en elle-même, d'une nouveauté étonnante. Elle incarne, au contraire, un premier point d'achèvement dans l'élaboration d'une pensée critique de la prison. Les travaux de Michel Foucault permettent ainsi d'affirmer que l'institution carcérale constitue, historiquement, un maillon essentiel du maintien de l'ordre public⁴.

A l'aune de cette analyse, il faut noter qu'au fil des trois dernières décennies, le pouvoir politique a validé et organisé l'idée d'un surinvestissement budgétaire, matériel et humain de l'institution carcérale dans le champ de la sécurité. Ces engagements massifs ont créé les conditions du triomphe « d'une logique sécuritaire qui envahit tout l'espace » pénitentiaire⁵, au détriment des enjeux sociaux de la réinsertion. La loi pénitentiaire de 2009 consacre d'ailleurs ce mouvement par la reconnaissance de l'administration pénitentiaire comme troisième « force de sécurité »⁶. François DIEU pense, sur ce point, que « la reconnaissance de cette

¹ FASSIN Didier, *L'ombre du monde. Une anthropologie de la condition carcérale*, Seuil, 2015, p. 379

² MINISTÈRE DE LA JUSTICE, [Sécurisation pénitentiaire et action contre la radicalisation violente](#), 25 octobre 2016.

³ Cet article fait suite à un mémoire de recherches consacré à cette question. Rédigé dans le cadre du Master II Droits de l'Homme de l'Université de Nanterre, il est disponible ici :

⁴ FOUCAULT Michel, *Surveiller et punir. La naissance de la prison*, Gallimard, 1975

⁵ GUILBAUD Fabrice, MALOCHET Guillaume, « Prisons : l'équilibre des tensions », *Prisons sous tension*, Champ social, 2011, pp. 7 à 18.

⁶ Article 12 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : « Les personnels de surveillance de

appartenance à la force publique est, en quelque sorte, le préalable à la prise en considération de [la] dimension policière » de l'administration pénitentiaire⁷. Cette inscription dans la loi marque en effet une étape décisive dans le processus de *policierisation* de l'administration pénitentiaire, en ce qu'elle fait passer une représentation collective du statut de lecture politique à vérité juridique.

La fonction policière est généralement présentée comme « *une fonction consistant à assurer la régulation sociale et le respect d'un certain nombre de règles qui régissent un groupe, au besoin par des interventions coercitives faisant appel à l'usage de la force* »⁸. Le seul usage légitime de la force n'est cependant pas un élément suffisant pour atteindre la lourde caractérisation policière. Ainsi « *la production et le traitement de l'information ou encore la possession et l'utilisation d'un savoir expert* » sont parfois posés comme des conditions supplémentaires et nécessaires à sa détermination⁹. Le renseignement, la prévention, la répression et la gestion de crise peuvent alors être identifiés comme les quatre volets fondamentaux de la fonction policière¹⁰.

La question n'est aujourd'hui plus de savoir si cette dernière remplit ou non une mission de police ; au sens strictement juridique du terme, c'est bien le cas. L'enjeu actuel est le dévoilement de l'appréhension de la fonction policière par l'administration pénitentiaire elle-même, en même temps que la démonstration des moyens par lesquels ces activités déterminent sa transformation. Les développements successifs du renseignement pénitentiaire, des dispositifs de surveillance et de prévention de la violence, de l'encadrement et l'affirmation de sa mission disciplinaire, puis des Equipes Régionales d'Intervention et de Sécurité (ERIS), témoignent alors assurément de l'affirmation sécuritaire l'administration pénitentiaire.

Le plan « [Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente](#) », présenté à la presse le 23 octobre 2016 par le Ministre de la Justice, Jean-Jacques URVOAS, fournit en effet un parfait exemple de l'inscription des politiques carcérales dans ce courant de transformation policière de l'administration pénitentiaire. Alors qu'il a fait l'objet de sévères critiques au lendemain des dernières attaques meurtrières, le Ministère de la Justice tenter d'apporter des « *réponses opérationnelles* »¹¹ en matière de sécurité. Concentré sur trois axes (la sécurisation pénitentiaire, le renseignement pénitentiaire et la lutte contre la radicalisation violente) le plan ministériel comprend huit décisions, articulées en cinquante-huit mesures, destinées à rendre l'administration capable d'« *affronter le défi du terrorisme* »¹².

Cet article n'ambitionne pas d'analyser spécifiquement les mécanismes annoncés par le plan URVOAS ; cela nécessiterait de connaître avec plus de détails les modalités de chacune de ses résolutions. Il se propose plutôt de replacer ses principales annonces dans une étude de la dynamique générale de transformation de l'institution.

Ce plan « Urvoas » ne déroge, dans ce sens, pas au *continuum* policier initié depuis quinze ans ; le Gouvernement se risque au contraire moins à de réelles innovations qu'au maquillage d'un authentique recyclage d'anciennes mesures sécuritaires (1.). C'est dans ce sens, alors, que la réforme administrative peut être présentée comme une confirmation évidente du mouvement de *policierisation* progressive de l'administration pénitentiaire (2.).

1° / - Le maquillage d'un authentique recyclage d'anciennes mesures sécuritaires

Le nouveau plan ministériel en matière de sécurité pénitentiaire se présente comme une somme d'outils innovants et nécessaires pour mener une lutte efficace contre la radicalisation violente. Ce développement sécuritaire (A) ne constitue pourtant qu'une simple répétition de solutions déjà éprouvées, et parfois même réprouvées (B).

l'administration pénitentiaire constituent, sous l'autorité des personnels de direction, l'une des forces dont dispose l'Etat pour assurer la sécurité intérieure ».

⁷ DIEU François, « L'administration pénitentiaire : une force de sécurité intérieure ? », in DIEU François (dir.), MBANZOULOU Paul (dir.), *Administration pénitentiaire et justice. Un siècle de rattachement*, L'Harmattan, 2013, pp. 143-166

⁸ LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, *Police et politique. Une approche sociologique*, L'Harmattan, 2006

⁹ DIEU François, « L'administration pénitentiaire : une force de sécurité intérieure ? », *Administration pénitentiaire et justice. Un siècle de rattachement*, L'Harmattan, 2013, pp. 143-166

¹⁰ CUSSON Maurice, « De l'action de sécurité », in CUSSON Maurice (dir.), DUPONT Benoît (dir.), LEMIEUX Frédéric (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Hurtubise HMH, 2007, 712 pp.

¹¹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Ibid*, p. 7

¹² *Ibid*, p. 5

A. L'action contre la radicalisation violente par le développement d'un arsenal sécuritaire

Dès les premières lignes du dossier de présentation du plan « Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente », le cadre et le décor sont posés : l'objectif est de renforcer l'arsenal pénitentiaire pour faire face au contexte terroriste. Ce programme intervient ainsi en complément des deux plans de lutte contre le terrorisme (PLAT 1 et PLAT 2), lesquels ont déjà permis le recrutement massif de nouveaux personnels de surveillance, la formation de nombreux agents et l'acquisition de nouveaux dispositifs de brouillage au sein des établissements. C'est donc avec la volonté d'aller plus loin encore dans la « riposte pénitentiaire » que Jean-Jacques Urvoas a mis sur pied ce nouveau plan sécuritaire.

La première mesure annoncée concerne la création d'une sous-direction de la sécurité au sein de la direction centrale de l'administration pénitentiaire. « Instance chargée de structurer, professionnaliser, coordonner, évaluer et adapter les actions conduites ou indispensables dans le domaine de la sécurité des établissements et des personnels »¹³, elle rassemblera le bureau en charge de la coordination du PLAT, le bureau du renseignement pénitentiaire, le bureau central des ERIS, le bureau central des nouvelles Équipes de Sécurité Pénitentiaire (ESP), le bureau des transfèrements des personnes détenues ou encore des bureaux de veille et de prospectives¹⁴. « L'institution carcérale a développé une centralisation et une hiérarchisation absolue de ses missions au profit de la sécurité » note, sur ce point, Éric Péchillon¹⁵.

Le plan poursuit parallèlement l'envahissement - au risque même de la saturation - de l'espace carcéral par des dispositifs de sécurité passive¹⁶ : achats de matériels de sécurité (armes, munitions, gilets pare-balles, radiocommunication), dépenses de maintenance (sécurité incendie, entretien des bâtiments et équipements techniques), équipements de neutralisation et d'interception des communications illicites (brouilleurs, ISMI catcheurs), « vidéoprotection » des établissements, sécurisation périmétrique, etc¹⁷.

En outre, le ministère de la Justice annonce la création et l'installation de nouvelles Équipes de Sécurité Pénitentiaire (ESP)¹⁸. En charge de la sécurité périphérique des domaines pénitentiaires, des extractions médicales et des transfèrements de personnes détenues, elles bénéficieront d'un armement et de prérogatives spécifiques, déclinant directement le modèle législatif des équipes de sécurité de la SNCF et de la RATP¹⁹. Ces équipes seront par ailleurs complétées par des Équipes Locales de Sécurité Pénitentiaire (ELSP), actuelles Équipes Locales d'Appui et de Contrôle (ELAC), elles-mêmes émanations locales des ERIS²⁰.

Enfin, le chantier du renseignement pénitentiaire est formellement engagé. Après plusieurs vagues d'hésitations parlementaires²¹, la loi du 3 juin 2016²² a effectivement intégré l'administration pénitentiaire dans la famille – élargie – du renseignement français. Dans cette continuité, le Garde des Sceaux a décidé de créer un bureau central du renseignement pénitentiaire au sein de la sous-direction de la sécurité, en même temps qu'il a commandé des cadres de doctrine permettant la parfaite implication pénitentiaire « devant les menaces de nature très diverses auxquelles doit faire face la société »²³. De nouveau, l'objectif poursuivi est la création

¹³ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, p. 7.

¹⁴ *Ibid.*, p. 8.

¹⁵ PECHILLON Éric, *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, L.G.D.J., t. 204, 1998.

¹⁶ La sécurité passive vise les moyens par lesquels l'administration pénitentiaire cherche à protéger ses établissements (mur d'enceinte, mirador, sas, caméras, etc.).

¹⁷ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 13-15.

¹⁹ Une modification de leurs prérogatives est intervenue par la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs. Dorénavant, ces agents sont autorisés à filmer leurs interventions au moyen d'une caméra individuelle. Ils peuvent, sous certaines conditions, procéder à l'inspection visuelle des bagages à main et à leur fouille et même à des palpations de sécurité. Depuis le décret n° 2016-1281 du 28 septembre 2016, ces agents peuvent également être armés et circuler en tenues civiles.

²⁰ Au 1^{er} novembre 2016, « les établissements de Lannemezan, Lille-Annœullin, Nanterre et Villepinte disposent déjà d'équipes opérationnelles. Le déploiement des équipes se poursuit au gré des recrutements et formations spécifiques opérés. Sont également concernés les établissements de Bois-d'Arcy, Fresnes, Osny, Vendin-le-Vieil, Poissy, Moulins-Yzeure, Arles, Condé sur Sarthe, Marseille, Valence, Fleury-Mérogis, Réau, Saint Martin de Ré, Meaux-Chauconin et Saint-Maur ». Voir : MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, p. 14.

²¹ Lors des débats sur la loi renseignement (2015), Christiane Taubira, alors Garde des Sceaux, s'était fermement opposée à l'intégration de son administration dans le deuxième cercle du renseignement.

²² [Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.](#)

²³ Exposé des motifs de ce projet de loi

un véritable bataillon spécialisé en étoffant le nombre de délégués locaux au renseignement pénitentiaire, en recrutant des officiers de liaison en provenance d'autres services, en signant des protocoles d'échange d'information et en mettant à la disposition du personnel les outils techniques et juridiques adéquats²⁴.

Parce que Jean-Jacques Urvoas veut ici témoigner de la capacité de l'Etat « à s'adapter, se moderniser, innover »²⁵, ce plan offre, dans sa rhétorique, la vision d'une action politique offensive, en adéquation à la « guerre » que le Gouvernement entend mener aux nouvelles formes de terrorisme²⁶. En réalité, derrière l'apparente innovation, ce plan n'est qu'une simple répétition de solutions déjà éprouvées.

B. Derrière l'apparente innovation, une simple répétition de solutions déjà éprouvées

De discours en présentations, l'actuel garde des Sceaux cherche à faire valoir une action créative et innovante. Si le travail accompli par le comité de pilotage (COPIL) de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente²⁷ pourrait effectivement être un signe de nouveauté dans la conceptualisation enjeux de sécurité pénitentiaire, les réponses apportées sont malheureusement bien connues des observateurs attentifs du champ carcéral. Un simple retour au début des années 2000, période de profondes mises en cause de l'administration pénitentiaire, suffit dans ce sens à faire apparaître une série de parallélismes troublants.

Récoltant les fruits du durcissement permanent de l'arsenal répressif, de la sévérité accrue de la législation pénale et de l'allongement croissant des peines de prison, l'institution carcérale fut, au début des années 2000, confrontée à de nombreux incidents violents et mouvements collectifs en détention. Alors que, selon certains observateurs, « c'est la sécurisation accrue, qui, paradoxalement, oblige ces grands bandits à utiliser des méthodes plus violentes »²⁸, Dominique Perben, ministre de la Justice, décidait poursuivre le raffermissement des règles de sécurité. « La détention de personnes de plus en plus déterminées, parfois liées à des réseaux terroristes ou au grand banditisme, la complexité des profils psychologiques, le développement de nouvelles technologies, ont montré les limites des dispositifs permettant jusqu'alors d'assurer la sécurité pénitentiaire tant interne qu'externe. Or, cette sécurité demandée par l'opinion publique et due tant aux personnes incarcérées qu'aux fonctionnaires eux-mêmes, se devait d'être mieux assurée », expliquait-il ainsi en septembre 2003²⁹. Le ministère de la Justice promettait ainsi diverses mesures telles que l'« installation ou la consolidation des filins anti-hélicoptères, l'introduction de nombreuses technologies telles que les systèmes de brouillage des téléphones portables, la biométrie ou les tunnels à rayon X, l'amélioration des postes de sécurité périmétrique, l'instauration de glacis autour des prisons, la réduction des mouvements à l'intérieur des établissements »³⁰.

A cet égard, le programme de sécurisation des détentions établi par Jean-Jacques Urvoas apparaît comme une exacte copie de celui de Dominique Perben ; les principales différences étant plus à mettre au crédit de l'évolution technologique que de l'originalité technique ou de l'audace politique.

De même, la nouvelle sous-direction de la sécurité, annoncée dans le plan Urvoas, signe un quasi-retour à l'organisation administrative déterminée en 2003 par le même Dominique Perben. Ses travaux d'aménagements sécuritaires, alors largement orientés vers la sécurité passive, était en effet accompagnés de l'institutionnalisation du traitement des questions de sécurité, par la création, au sein même de la direction centrale, d'un État-Major de la Sécurité (EMS)³¹. Divisé en trois bureaux (le bureau de la gestion de la

²⁴ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, p. 17

²⁵ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, p. 31.

²⁶ ALEMAGNA Lilian, BRETTON Laure, « Manuel VALLS : « Nous sommes en guerre » », *Libération*, 14 novembre 2015.

²⁷ Rassemblant l'ensemble des directions du ministère de la Justice, le COPIL a été installé le 7 juillet 2016 et avait pour objectifs de dresser un état des lieux des dispositifs existants, de coordonner et harmoniser ces dispositifs, tout en construisant une doctrine de prise en charge de la radicalisation violente et en imaginant de nouveaux protocoles d'action.

²⁸ PRIEUR Cécile, *op. cit.*

²⁹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, « Les Equipes Régionales d'Intervention et de Sécurité (ERIS) », Dossier de presse, 24 septembre 2003.

³⁰ BÉRARD Jean, COYE Stéphanie, « Sécurité renforcée en prison : la fabrique de violences », *Dedans Dehors*, Observatoire International des Prisons – Section Française, n° 49, mai 2005.

³¹ Si la création d'un service administratif fait apparaître la manière dont un problème peut être posé par une institution et la voie par laquelle elle pense pouvoir le résoudre, la désignation de cette sous-direction en « État-Major de la Sécurité » ne laisse guère de doute sur ce que le Ministère de la Justice et l'administration pénitentiaire cherchaient à (se) prouver. Assurément, la très forte connotation militaire du terme a pu servir à concrétiser la poursuite d'une certaine identité militaro-policière.

détention, le bureau de la sécurité et le bureau du renseignement pénitentiaire), l'EMS dotait l'administration pénitentiaire « *de moyens légaux et matériels lui permettant de garder dans des conditions de sécurité adaptées à leur profil les personnes qui lui sont confiées* »³² et d'organiser son propre champ de la sécurité. Une réforme intervenue en juin 2015³³ avait néanmoins entraîné sa disparition et éparpillé les considérations sécuritaires au sein des différents sous-directions. Ce schéma devait garantir au ministère de la Justice, une attention pour la sécurité partagée par tous les grands pôles de la direction centrale de l'administration pénitentiaire. Si l'institution de l'EMS l'avait engagé sur la voie d'une culture policière, sa disparition n'était pas parvenue à effacer les idées qu'il a solidement fixer. L'influence de cette nouvelle sous-direction de la sécurité sera donc à observer, notamment parce qu'elle peut constituer un élément de finalisation de la construction identitaire et sécuritaire de l'administration pénitentiaire.

Aussi, la création des Équipes de Sécurité Pénitentiaire, chargées des transfèrements et des extractions, ainsi que de la sécurité périmétrique, apparaissent comme émanations des ERIS³⁴, créés en 2003 par le même Dominique Perben. l'actuel garde des Sceaux assure, d'ailleurs, que ces nouvelles unités bénéficieront du savoir et de l'expertise acquises par leurs aînées. Très proches des unités d'élites policières et militaires (RAID et GIGN), les ERIS représentent très certainement « *l'illustration la plus visible* » du « *profond mouvement de réforme* »³⁵ qu'a subi l'administration pénitentiaire. Elles sont l'un des indices les plus saillants de la « *pénitentiarisation* » (ou prise en charge pénitentiaire) de la gestion de l'ordre, tout en étant, dans le même temps, l'un des principaux moteurs de ces transformations.

Méthodes d'interventions, équipements, armement, mode de gestion des parcours des personnes détenues, toutes les mesures initiées par ce programme visent à adapter et conformer les moyens de l'institution aux nouveaux enjeux en matière de sécurité. Des mesures sus-évoquées au rétablissement masqué des quartiers de haute-sécurité, en passant par une nouvelle appréhension du problème de la radicalisation (création de quartier d'évaluation de la radicalité, etc.), l'ensemble du plan confirme finalement la transformation policière progressive de l'administration pénitentiaire.

2° / -. La confirmation de la transformation policière de l'administration pénitentiaire

Simultanément affirmation sécuritaire et transformation policière, le processus étudié résulte indiscutablement d'une évolution de la manière de penser l'intégration de la prison dans les questions de maintien de l'ordre (A). Si le mouvement n'est pas récent, son changement d'intensité doit être souligné (B).

A. Une traduction moderne de l'implication de la prison dans le maintien de l'ordre

« *Détestable solution dont on ne saurait faire l'économie* »³⁶, « *la prison reste pour l'essentiel un dispositif destiné à répondre à des problèmes sociaux que l'on ne sait résoudre autrement* »³⁷. Instrument du pouvoir, modalité de la répression, la prison apparaît comme un élément déterminant du maintien de l'ordre public. Cette approche abstraite ne fait cependant pas apparaître les différents niveaux d'ordre en jeu et les moyens avec lesquels l'institution pénitentiaire a décidé de servir cette ambition étatique. Or, la transformation policière de l'administration pénitentiaire est une conséquence immédiate de l'idéal poursuivi.

Ambition inhérente à l'institution pénitentiaire, l'« *ordre* » en prison n'a pas bénéficié d'une définition juridique claire et précise, de nature à permettre d'identifier aisément les indices de sa réalisation. Le processus d'identification juridique de l'ordre pénitentiaire nécessite alors de raisonner par analogie en exploitant les

³² PEDRON Pierre, *La prison et les droits de l'homme*, L.G.D.J., 1995.

³³ [Arrêté du 30 juin 2015 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de l'administration pénitentiaire](#) et [aArrêté du 30 juin 2015 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire](#).

³⁴ Les ERIS sont des unités de 40 agents, initialement chargées de rétablir l'ordre en cas d'incidents majeurs et d'assurer la sécurité en cas d'opérations à risque en détention. Leurs missions se sont largement diversifiées, principalement vers les activités de sécurisation et d'escortes. Voir : QUINQUIS Matthieu, *mémoire précit.* (notamment le titre deuxième).

³⁵ ADMINISTRATION PENITENTIAIRE, « *Equipes régionales d'intervention et de sécurité de l'AP : 10 ans bien employés !* », Etapes. Le magazine des personnels de l'administration pénitentiaire, novembre 2013, n° 204

³⁶ FOUCAULT Michel, *ouvr. précit.*

³⁷ FAUGERON Claude, LE BOULAIRE Jean-Michel, « *Prisons, peines de prison et ordre public* », *R.F. Socio*, XXXIII, 1992, pp. 3 s.

ressources à disposition. En droit administratif, le Code général des collectivités territoriales détermine généralement l'ordre comme la réunion de la « sécurité », de la « salubrité » et de la « tranquillité » publiques. Si la sécurité pénitentiaire constitue le critère habituel du juge administratif, à l'image de l'ordre public, elle ne peut être présentée comme une condition suffisante de l'ordre pénitentiaire. Aussi, la salubrité et la tranquillité pénitentiaires semblent devoir être compris comme des éléments essentiels à l'ordre en prison³⁸.

Fermé et disciplinaire, l'environnement carcéral comporte néanmoins une série de spécificités qui rendent l'entière assimilation de l'ordre public et de l'ordre pénitentiaire relativement insatisfaisante. Par-delà la trinité « sécurité – tranquillité – salubrité », la prison fonctionnerait ainsi par le maintien de « *positions asymétriques* » entre les personnes détenues et le personnel de surveillance³⁹. Le triptyque de l'ordre public est ainsi moins un juste égal de l'ordre pénitentiaire, qu'une de ses conditions nécessaires. L'ordre pénitentiaire réside donc autant dans le calme institutionnel que dans le respect de l'autorité pénitentiaire.

Pour atteindre cet objectif, l'administration déploie un arsenal de mesures et de dispositifs au sein et en dehors des détentions. La vie carcérale est alors réglée et codifiée, pour être finalement dirigée, selon une organisation rationnelle, sécuritaire et hiérarchique. La conformité de l'ensemble des individus (personnes détenues et personnels de surveillance) à un règlement, à une norme, à une discipline porte une ambition de « *tranquillité matérielle et morale* », condition essentielle de l'ordre poursuivi à l'intérieur des murs des prisons. Mais, si l'ordre interne – ici qualifié de pénitentiaire – est effectivement l'une des principales ambitions de cette administration, l'institution cherche plus globalement, au travers d'un « ordre carcéral » à s'imposer comme un acteur sérieux de la sécurité intérieure. L'administration pénitentiaire a d'ailleurs trouvé dans le développement de la notion de « sécurité intérieure » un allié de poids pour faire valoir ses activités et de se positionner sur l'échiquier de la sécurité et du maintien de l'ordre. Initialement écartée des débats, il a fallu qu'elle assure elle-même ses interlocuteurs de la nécessité de sa participation au maintien du nouvel « *ordre global* »⁴⁰.

Consciente que, concernant la prison, la sécurité est schématiquement appréciée à la lumière des trois éléments principaux que sont le respect des jugements et décisions de justice, l'exécution des peines dans leur quasi-totalité et la conservation des personnes détenues et leur non-évasion⁴¹, l'administration pénitentiaire s'est construite un discours public de valorisation de son action. Dans ce sens, le ministère de la Justice a annoncé la création des ERIS en février 2003 en arguant que « *la détention de personnes de plus en plus déterminées, parfois liées à des réseaux terroristes ou au grand banditisme, la complexité des profils psychologiques, le développement de nouvelles technologies, ont montré les limites des dispositifs permettant jusqu'alors d'assurer la sécurité pénitentiaire tant interne qu'externe* »⁴². Il motive ainsi la mise en place d'une unité inspirée des autres forces de sécurité par le fait que la « *sécurité demandée par l'opinion publique et due tant aux personnes incarcérées qu'aux fonctionnaires eux-mêmes, se devait d'être mieux assurée* ».

C'est alors en s'appuyant sur une prétendue demande sociale en matière de sécurité et une identification certaine aux autres services de sécurité que l'administration pénitentiaire est parvenue à légitimer son introduction dans le champ de la « sécurité intérieure ». Dès lors, le maintien de l'ordre n'est plus présenté par la pénitentiaire comme une mission exclusivement nécessaire à son fonctionnement propre dans le *dedans* ; il devient un élément essentiel à la sécurité du *dehors*. On est aujourd'hui ainsi passé d'un ordre pénitentiaire, témoignage quasi-exclusivement interne de la sécurité, à un ordre carcéral dont la finalité, partagée avec les autres forces de sécurité de l'Etat, est la préservation de l'ordre social et politique - validant du même coup les analyses foucaaldiennes de la nouvelle économie pénale. Le plan « Urvoas » de novembre 2016 intègre de manière évidente ce mouvement, en même temps qu'il intensifie le niveau de transformation policière de l'administration pénitentiaire.

B. Un changement d'intensité dans la transformation policière

Le fait que l'Etat assume l'idée que l'ordre en prison n'est pas poursuivi pour assurer la seule bonne gestion des établissements, mais qu'il est mis au complet service de la population libre, implique une véritable

³⁸ AYMAR Nadia, LHUILLIER Dominique, *L'univers pénitentiaire. Du côté des surveillants de prison*, Desclée de Brouwer, 1997

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ GLEIZAL Jean-Jacques, « Sécurité et globalisation », RSC, 2004, p. 949.

⁴¹ HERZOG-EVANS Martine, *La gestion du comportement du détenu, l'apparence légaliste du droit pénitentiaire*, L'Harmattan, 1998, 632 p.

⁴² MINISTÈRE DE LA JUSTICE, « Les Equipes Régionales d'Intervention et de Sécurité (ERIS) », Dossier de presse, 24 septembre 2003, 11 p.

harmonisation de politiques publiques en matière de sécurité. C'est d'ailleurs l'ambition que recouvre l'expression : la sécurité intérieure se présente comme « *la branche policière des politiques publiques sécuritaires* », regroupant dans cette perspective « *l'ensemble des dispositifs de police administrative et de police judiciaire* »⁴³.

Les relations que l'administration peut entretenir avec ces autres forces et services de sécurité a cependant précédé l'émergence de la notion même de « sécurité intérieure ». La Pénitentiaire se livre, depuis des années déjà, à un véritable travail de coopération avec les services de police, notamment en matière de renseignement pénitentiaire⁴⁴. Sa formalisation fut progressive et a débuté dès 1981 par l'institution d'un « *bureau de liaison police/pénitentiaire* », pour se poursuivre en 1998 par la reconfiguration de ce bureau en « *unité de liaison* ». Finalement en 2003, ce mouvement s'intensifie par la création du bureau du renseignement pénitentiaire, alors rattaché à l'État-Major de la Sécurité. Il a certainement trouvé son issue dans l'intégration de l'administration pénitentiaire dans le « *second cercle* » du renseignement français⁴⁵. Cette dernière bénéficie donc d'une authentique reconnaissance des pouvoirs publics quant à sa nécessaire implication au soutien de la « *justice et de [la] sécurité devant les menaces de nature très diverses auxquelles doit faire face la société* »⁴⁶, faisant d'elle une actrice affirmée du maintien de l'ordre politique et social.

Cette consécration législative, qui succède à l'affirmation abstraite de la participation de l'administration pénitentiaire à la sécurité intérieure⁴⁷, marque une étape clé dans la transformation policière de cette administration ; elle témoigne d'une volonté politique dirigée vers le renforcement des missions et de la participation pénitentiaire dans le champ du renseignement.

Le plan « Urvoas » prévoit également une série d'évolutions législatives en matière de sécurité. Ainsi, fin décembre 2016, le Gouvernement a indiqué que le projet de loi relatif à la sécurité publique comprendrait des dispositions de nature à « *doter certains personnels des équipes de sécurité pénitentiaire des prérogatives légales afin de leur permettre d'intervenir sur l'ensemble du domaine pénitentiaire en cas de comportement faisant craindre la commission d'infractions portant atteinte à la sécurité de l'établissement* »⁴⁸.

Plus précisément, le projet de loi prévoit l'insertion d'un article 12-1 à la loi pénitentiaire. Celui-ci disposerait que les « *personnels affectés aux équipes de sécurité pénitentiaire et individuellement désignés par le chef d'établissement ou par le directeur interrégional des services pénitentiaires peuvent procéder, sur l'ensemble de l'emprise foncière affectée au service public pénitentiaire, au contrôle des personnes, autres que les personnes détenues* ». Il ajoute : « *Dans le cadre de ce contrôle, ils peuvent inviter la personne concernée à justifier, par tout moyen, de son identité, procéder à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle de ses bagages et, avec son consentement, à leur fouille. La palpation de sécurité doit être faite par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet* ». Un troisième alinéa indique que la personne concernée pourra être retenue jusqu'à l'arrivée d'un officier de police judiciaire, si celle-ci refuse de justifier son identité. Si ces nouvelles prérogatives sont limitées dans l'espace et réservées à certains agents de l'administration pénitentiaire, elles actent néanmoins une transformation de l'esprit du métier de surveillant. Après les ERIS, les agents rattachés aux Pôles Régionaux d'Extraction Judiciaire (PREJ), l'annonce de la création des Equipes de Sécurité Pénitentiaire et l'adaptation du régime légal associé consacrent l'activité des personnels sur la voie publique. Alors qu'en 2003, en réponse à certaines craintes de la part de syndicats et d'associations émises à la suite de la création des ERIS, l'administration pénitentiaire affirmait qu'elle « *n'interviendra[it] jamais dans la rue* »⁴⁹, les faits - et désormais la loi - prouvent que des portes décisives ont été ouvertes dans la reconfiguration de ses missions et de son action vers une action véritablement policière.

Toute l'histoire récente de l'administration pénitentiaire démontre qu'elle prend une part croissante dans les missions d'ordre et de sécurité. En même temps qu'elle s'organise matériellement pour faire face aux menaces

⁴³ GRANGER Marc-Antoine, *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, LGDJ- Lextenso Editions, 2011.

⁴⁴ JAUNIAUX Nicolas, SCOTTO Stéphane, « Le renseignement pénitentiaire », *Cahiers de la sécurité*, n° 13, 2010, pp. 51 à 54.

⁴⁵ [Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.](#)

⁴⁶ Exposé des motifs de ce projet de loi.

⁴⁷ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 « pénitentiaire ».

⁴⁸ [Compte-rendu du Conseil des Ministres du 21 décembre 2016](#)

⁴⁹ MOREAU Florence, « [L'administration pénitentiaire se dote de ses premières équipes régionales d'intervention](#) », *Le Monde*, 8 septembre 2003,

internes et externes, qu'elle se saisit de nouveaux domaines d'action et qu'elle entretient des rapports accrus avec les autres forces de sécurité, elle renforce son poids dans la prise en charge des enjeux de maintien de l'ordre au sein même de la prison. Nul ne peut dire, aujourd'hui, où s'arrêtera ce mouvement de transformation policière de l'administration pénitentiaire. Quoi qu'il en soit, rien ne semble plus figé ; certains plaident d'ailleurs déjà pour son rattachement au ministère de l'Intérieur⁵⁰.

La seule certitude est qu'il y a danger à considérer que la spécialisation policière ne doit pas s'accompagner d'encadrements et de contrôles juridiques plus marqués. Une transformation dans les faits, mais pas dans le droit, contribue en effet indéniablement au maintien de l'institution carcérale au-delà des frontières d'une légalité admissible. La réglementation portée par le plan « Urvoas » reste, de ce point de vue, largement insuffisante. Pour définitivement se convaincre de l'urgence de ce problème, il ne faut pas oublier que celles et ceux qui, en dernière instance, payent le prix de cette imprécision et de cette indétermination sont les 69 012 personnes incarcérées⁵¹ qui, privées de leur liberté, se trouvent en fait, au nom de la sécurité, également privées du droit d'être efficacement et juridiquement protégées.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, [Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente](#), 25 octobre 2016.

[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)

⁵⁰ Avis n° 3117, de M. Guillaume LARRIVÉ, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée Nationale, sur le projet de loi (n° 3096) de finances pour 2016, Justice - Administration pénitentiaire

⁵¹ Chiffres de la population pénale au 1er décembre 2016. Source : Ministère de la Justice