

[Point de vue...] Les violences entre personnes détenues : pour un régime de responsabilité fondé sur la garde de l'administration pénitentiaire

N1739BY3



par Sylvain Gauché, Avocat, docteur en droit, chercheur associé au Centre Michel de l'Hospital EA 4232, Université Clermont-Auvergne

Le 22-01-2020

Il ne saurait être sérieusement contesté que la prison constitue un environnement violent. Les relations sociales complexes, mêlant peur, méfiance, promiscuité, impuissance et instabilité des règles [1], permettent de l'expliquer. En effet, « *aux effets déstructurant propres à l'enfermement s'ajoutent les multiples contraintes de la prison. La cohabitation forcée avec des personnes que l'on n'a pas choisies, la situation de dépendance vis-à-vis de l'administration, l'impuissance face à son propre sort et à celui des siens ou encore la surveillance constante alimentent les frustrations* » [2] : ces circonstances peuvent rendre la population pénale paranoïaque et irritable. Cette violence engendre une activité délinquante ou criminelle à l'intérieur de l'institution qui remet en cause les fonctions de celle-ci, car « *comment imaginer que des personnes puissent se réinsérer après avoir été brutalisées et humiliées durant leur incarcération ?* » [3].

Pour tenter de prendre la mesure de cette criminalité, les données de l'administration et l'activité des juridictions offrent un premier aperçu [4].

D'une part, chaque violence constatée en détention donne lieu à la rédaction d'un **compte rendu d'incident**, ce qui est le premier acte de la procédure disciplinaire. Le chef d'établissement, siégeant en commission de discipline, dispose ainsi d'un pouvoir de sanction. Ce type de procédure n'offre pas de satisfaction aux victimes puisque, de manière très classique, le champ disciplinaire est fermé aux victimes d'infractions. Ces procédures administratives non contentieuses permettent de dénombrer 8 883 actes violents en 2018 [5], pour 70 708 personnes écrouées [6]. Ce chiffre ne permet pas forcément de prendre en compte la totalité des violences commises par des personnes détenues contre d'autres personnes détenues, les victimes pouvant avoir de bonnes raisons de ne pas vouloir dénoncer les faits, par crainte de représailles [7].

D'autre part, les juridictions ont à connaître des violences commises en détention. Le **juge pénal** est évidemment concerné au premier chef et il est possible de penser que, lorsqu'il existe des preuves, ce type d'affaires est relativement semblable aux autres affaires correctionnelles ou criminelles. Le juge de la réparation des détentions provisoires peut être amené à indemniser les menaces et les violences subies en raison des faits reprochés à une personnes placée en détention provisoire, en application de l'article 149 du Code de procédure pénale (N° Lexbase : L0088IHQ), à condition, toutefois, que celles-ci soient prouvées [8]. Or, la charge de la preuve peut présenter une réelle difficulté pour les personnes détenues. Le **juge administratif** peut également être saisi de recours en responsabilité contre l'administration pénitentiaire, en raison des faits de violences commis en détention [9]. Ce type de procédure est possible même si la victime

a été indemnisée dans le cadre d'un procès pénal [10]. La victime peut ainsi obtenir la réparation de son préjudice en tant que partie civile et/ou devant le juge administratif.

Lorsqu'il échoit au juge administratif, ce contentieux de la responsabilité présente de réelles spécificités, qui tiennent en particulier aux circonstances dans lesquelles la responsabilité est engagée. Il s'agit de mettre en cause l'administration pour des faits commis par une personne sous main de justice. De prime abord, il serait facile de penser que ces possibilités de réparation sont favorables à la victime, tant la personne publique a la main mise sur la situation : l'importance des prérogatives reconnues à l'administration trouverait son pendant dans l'engagement facilité de sa responsabilité. Néanmoins, le régime le plus favorable à la victime, celui de la responsabilité sans faute, reste résiduel (I) et celui de la responsabilité pour faute, qui est le plus fréquent, est difficile à mettre en œuvre (II). En effet, les requérants peuvent rencontrer des difficultés pour prouver la faute, alors que les éléments de preuve sont en possession de l'administration. Pour cette raison et afin de rendre plus effective l'obligation de préservation de l'intégrité physique prévue par la loi pénitentiaire, une généralisation de la responsabilité sur le fondement de la garde doit être envisagée (III).

I - Une responsabilité sans faute résiduelle

Avant 2009, le régime de responsabilité sans faute était inconnu en matière pénitentiaire. Depuis la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 (article 44, alinéa 2 [N° Lexbase : L9344IES](#)), « *même en l'absence de faute, l'État est tenu de réparer le dommage résultant du décès d'une personne détenue causé par des violences commises au sein d'un établissement pénitentiaire par une autre personne détenue* ». L'existence d'une procédure pénale et d'une décision de condamnation facilite grandement la mise en œuvre de ce texte, puisque « *l'autorité de la chose jugée appartenant aux décisions des juges répressifs devenues définitives qui s'impose aux juridictions administratives s'attache à la constatation matérielle des faits mentionnés dans le jugement et qui sont le support nécessaire du dispositif* » [11]. Le juge administratif est alors lié par la décision pénale, s'agissant de la matérialité des faits.

Il est également possible de solliciter la condamnation de l'administration sur ce fondement en l'absence de procédure pénale, mais la charge probatoire peut être alors trop lourde à porter pour les requérants : il leur faut prouver l'existence de violences et l'absence de signalement ou de compte rendu d'incident peut suffire à démontrer qu'il n'y a pas eu de violences [12]. Il n'en demeure pas moins que ce régime est très avantageux mais, contre toute attente, il ne profite pas nécessairement aux familles des victimes. En effet, en matière pénale, les auteurs sont également condamnés à réparer les dommages provoqués par l'infraction. Or, par application de l'article 706-3 du Code de procédure pénale ([N° Lexbase : L7532LPN](#)), le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions est tenu de réparer, à la place des personnes condamnées, notamment, les dommages résultant d'infractions ayant entraîné la mort. À ce titre, le fonds de garantie indemnise donc les ayants droits des victimes de violences ayant entraîné la mort en détention. Dès lors, le fonds est subrogé dans les droits des familles et peut saisir le juge administratif pour faire reconnaître la responsabilité sans faute de l'administration. Ainsi, ce régime, qui est le plus favorable, ne bénéficie pas directement aux personnes les plus concernées par l'infraction, mais au fonds de garantie. Comme en d'autres domaines, ce régime de responsabilité sans faute s'apparente alors à « *une vitrine trompeuse, un "produit de luxe" hors d'atteinte* » [13].

De plus, sa limitation aux seules violences ayant entraîné la mort interroge : pourquoi les victimes d'autres infractions criminelles particulièrement graves, comme le viol, ne pourraient-elle pas bénéficier de ce régime ? Et pourquoi la tentative de meurtre, qui est autant punissable que le meurtre en matière pénale, ne permet-elle pas la mise en œuvre de cette responsabilité ?

II - Une responsabilité pour faute difficile à établir

Hormis l'hypothèse de la responsabilité sans faute, il est toujours possible de prouver qu'une faute a été commise, en application de l'article 44 de la loi du 24 novembre 2009, alinéa 1er, qui dispose que « *l'administration pénitentiaire doit assurer à chaque personne détenue une protection effective de son intégrité physique en tous lieux collectifs et individuels* ». Le requérant doit alors démontrer l'existence d'une carence de l'administration et le juge administratif a dû définir ce type de faute, qui résulte le plus souvent d'un défaut de surveillance [14], étant précisé que l'exigence de la faute lourde a été abandonnée en 2003 [15]. Ainsi, la carence peut être établie par « *le fait qu'un détenu mineur ait pu aussi facilement se procurer une lame de rasoir auprès d'un majeur* [ce qui]

révèle un défaut de surveillance, soit en raison d'une mauvaise vérification dans la collecte des lames de rasoir, soit en raison d'une absence totale d'organisation de la collecte de ces lames de rasoir après utilisation » [16]. Le défaut de surveillance peut également résulter de violences répétées sur une période de cinq jours, alors que la victime, primo arrivante, n'avait pas été interrogée par les agents, malgré une fragilité relevée [17]. Si l'existence d'une faute est retenue, sa portée est évaluée par le juge administratif, qui peut retenir que « la faute de l'administration pénitentiaire [a] non seulement concouru à la réalisation de l'infraction mais [a] également contribué à majorer le préjudice subi par l'intéressé » [18].

Toutefois, le juge administratif peut faire preuve « d'une grande compréhension envers l'administration pénitentiaire » [19]. Ainsi, il n'y a pas de carence si l'administration ne met pas en place une surveillance particulière pour un fonctionnaire de police agressé trois mois environ après son incarcération, alors que l'intéressé n'avait pas « informé l'administration pénitentiaire ni de menaces proférées à son encontre ni de l'existence d'un risque d'agression » [20]. D'une manière générale, il n'y a pas de faute résultant de l'affectation d'une personne détenue si l'administration n'est pas en mesure de soupçonner qu'il existe un risque de violences [21]. En revanche, elle doit également « s'assurer que la promiscuité des détenus ne génère pas entre ces derniers de risques pour leur intégrité physique, sexuelle ou morale », alors que la victime avait été placée dans une cellule occupée par deux autres personnes, poursuivies pour des faits de violences graves [22].

De plus, la preuve de la faute peut être délicate à rapporter et la décision du juge pénal, si elle permet d'établir avec certitude la matérialité d'une agression, ne lie pas le juge quant à l'existence ou à la qualification d'une faute commise par l'administration.

Ainsi, ce régime de responsabilité pour faute s'avère peu convaincant, car pouvant être difficile à mettre en œuvre pour les requérants. En effet, l'ensemble des preuves est en possession de l'administration, de telle sorte que les victimes doivent, au préalable, engager des recours préparatoires, notamment devant la Commission d'accès aux documents administratifs [23], avant toute action en responsabilité.

III - Pour un régime de responsabilité fondé sur la garde

La nature particulière du service public pénitentiaire et ses relations avec les personnes détenues invitent à envisager une extension de la responsabilité sans faute, fondée sur la garde. Cette dernière a déjà été adoptée par le juge administratif, s'agissant des dommages provoqués par les mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance, en raison du transfert de « la responsabilité d'organiser, diriger et contrôler la vie du mineur » [24]. Ce type de responsabilité profite aux tiers, mais également aux victimes usagers du même service [25]. Toutefois, en ce qui concerne les violences entre personnes détenues, ce régime de responsabilité n'est actuellement pas admis par le juge administratif, même s'agissant de faits commis par un détenu mineur [26]. L'existence d'une garde est donc reconnue pour le mineur placé à l'aide sociale à l'enfance, mais pas pour le mineur incarcéré, car le mineur placé est moins bien surveillé que la personne détenue. Cette sévérité est étonnante, d'autant plus que la situation de la personne détenue correspond à une garde intellectuelle et matérielle.

À titre préliminaire, il convient de rappeler qu'il existe d'autres hypothèses de responsabilité sans faute de l'administration pénitentiaire. Les dommages provoqués par les personnes détenues peuvent donner lieu à l'engagement de la responsabilité sans faute, pour risque, de l'État puisque, pour le juge administratif, les mesures de libération conditionnelle, de permission de sortir et de semi-liberté constituent des modalités d'exécution des peines qui ont été instituées à des fins d'intérêt général et qui créent, lorsqu'elles sont utilisées, un risque spécial pour les tiers susceptibles d'engager, même en l'absence de faute, la responsabilité de l'État [27]. Les dommages provoqués par des personnes sous écrou mais non détenues (permission de sortir et semi-liberté), voire pas sous écrou (libération conditionnelle) relèvent d'un régime de responsabilité sans faute alors même que les auteurs font l'objet d'une surveillance moins rigoureuse qu'en détention. Il n'est donc pas incongru d'imaginer une extension du domaine de la responsabilité sans faute pour l'administration pénitentiaire, mais sur un autre fondement.

D'une part, la garde juridique est fondée par l'absence d'autonomie des personnes détenues, leur soumission aux nombreuses prescriptions et à la discipline, omniprésente [28].

D'autre part, l'examen de la réalité administrative permet de conclure à l'existence d'une garde matérielle : jamais les personnes détenues n'ont autant été surveillées et contrôlées. La garde matérielle est une réalité de l'univers carcéral, d'autant plus que le juge administratif a fréquemment l'occasion de rappeler « *la vulnérabilité des détenus et [...] leur situation d'entière dépendance vis à vis de l'administration* » [29].

La conception des bâtiments pénitentiaires obéit à la logique du panoptique de Jeremy Bentham : il faut garantir aux agents une visibilité totale et, « *Si le panoptique n'a pas été appliqué partout [...], en revanche l'idée de visibilité l'a bel et bien été* » [30]. Outre l'architecture, la mise en place de moyens de vidéosurveillance est prévue par l'article 58 de la loi du 24 novembre 2009 qui dispose que des caméras « *peuvent être installées dans les espaces collectifs présentant un risque d'atteinte à l'intégrité physique des personnes au sein des établissements pénitentiaires* ». De plus, les mouvements des personnes détenues au sein de l'établissement sont contrôlés au moyen d'une carte biométrique, prévue par l'article 1er de l'arrêté du 10 juin 2003 [31].

À ceci j'ajoute qu'aux termes de l'article 57 de la loi du 24 novembre 2009, les personnes détenues peuvent faire l'objet de fouilles à corps. Ce type d'opération doit – en théorie – permettre la découverte d'objets dangereux pour la sécurité des personnes ou l'ordre au sein de l'établissement. Les lois n° 2016-731 du 3 juin 2016 (N° Lexbase : L4202K87) et n° 2019-222 du 23 mars 2019 (N° Lexbase : L6740LPC) ont considérablement assoupli les conditions de mise en œuvre de ce dispositif attentatoire à la dignité humaine, ce dernier texte permettant même les fouilles systématiques, alors même que ce type de pratique a entraîné la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme [32].

Cette surveillance peut également reposer sur des fichiers. À ce titre, l'administration pénitentiaire est friande d'informations de toute sorte, concernant les personnes dont elle a la garde et collecte de nombreuses données. L'article R. 57-9-20 du Code de procédure pénale (N° Lexbase : L3744I33) prévoit une liste d'informations devant figurer au logiciel Genesis (pour Gestion nationale des personnes écrouées pour le suivi et la sécurité). Ces éléments susceptibles d'être recueillis sont très sensibles et peuvent, notamment, heurter le secret médical, puisque doivent être renseignés les « *Entretien[s] avec les services médicaux, sous la forme d'indication oui/ non/ ne se prononce pas : antécédents placement SMPR (services médicaux psychologiques régionaux), antécédents placement UMD (unités pour malades difficiles), antécédents hospitalisation d'office, nécessite un suivi somatique, suivi psychologique ou psychiatrique antérieur ou en cours, régime alimentaire particulier, grève de la faim ou de la soif, prescription d'une douche médicale, automutilations graves, fumeur, addictions, aptitude au sport, aptitude au travail* » et également les « *Facteurs sanitaires : addictions (alcool, médicaments psychotropes, drogues) ; suivi psychologique ou psychiatrique antérieur ou en cours ; placement antérieur en SMPR (services médicaux psychologiques régionaux) ; placement d'office antérieur ; placement antérieur en UMD (unités pour malades difficiles) ; tentatives de suicides ; automutilations graves* ».

Ainsi, le personnel médical doit avertir l'administration pénitentiaire des risques constatés et le Conseil d'État lie expressément l'article 44, 1er alinéa, de la loi du 24 novembre 2009 et l'article L. 6141-5, alinéas 3 et 4, du Code de la santé publique (N° Lexbase : L6567IGC), qui prévoit que « *dès lors qu'il existe un risque sérieux pour la sécurité des personnes* » dans un établissement public de santé destiné à l'accueil des personnes incarcérées, « *les personnels soignants intervenant au sein de ces établissements et ayant connaissance de ce risque sont tenus de le signaler dans les plus brefs délais au directeur de l'établissement en lui transmettant, dans le respect des dispositions relatives au secret médical, les informations utiles à la mise en œuvre de mesures de protection* » et « *les mêmes obligations sont applicables aux personnels soignants intervenant au sein des établissements pénitentiaires* » [33].

Mieux encore, pour le Conseil d'État, « *le respect du secret médical doit être concilié avec les exigences qui s'attachent à la préservation de la santé des personnes détenues* » [34], ce qui autorise la conservation de données médicales dans Genesis. De la même manière, l'article L. 3211-5 du Code de la santé publique (N° Lexbase : L6968IQ7) prévoit que les antécédents psychiatriques ne peuvent pas être opposés aux intéressés pour leur dénier des droits. Toutefois, là encore, ces antécédents peuvent être consignés dans Genesis à « *des fins de sauvegarde de l'intégrité physique et de la santé [du] détenu* » [35]. Ainsi, le secret médical, qui est un droit essentiel, peut être malmené pour le bien des personnes détenues et aussi, sans doute, pour conserver le bon ordre au sein de l'établissement pénitentiaire en permettant d'identifier les « *profils à risque* ».

Dès lors, tant juridiquement que matériellement, la vie de la personne détenue est alors contrôlée, surveillée et nous assistons à une « *surenchère sécuritaire* » qui mène à « *une réification du détenu, objet surveillé par l'administration pénitentiaire à tout prix* » [36]. La conséquence logique de cette surveillance serait la mise en place

de la responsabilité du fait de la garde pour l'ensemble des violences entre détenus.

Conclusion. Les violences commises entre personnes détenues interrogent la notion de service public pénitentiaire. Sans autonomie, devant vivre dans un environnement potentiellement violent, les personnes détenues peuvent rencontrer de grandes difficultés pour prouver des violences commises par des codétenus, ainsi que la carence de l'administration. Or, du fait de l'article 44 de la loi pénitentiaire, l'administration a une obligation de préserver à l'intégrité des personnes incarcérées. La mise en place d'un régime de responsabilité fondé sur la garde permettrait de rendre plus effective cette obligation.

[1] Michel Daccache, Camille Lancelevée, Jean-Lucien Sanchez, Caroline Touraut, *Les violences carcérales : pour une approche systémique. Synthèse des recherches récentes en sciences humaines et sociales, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n° 44, mai 2018, p. 2 et 3 [\[en ligne\]](#), page consultée en novembre 2019.

[2] Observatoire international des prisons, *Omerta, opacité, impunité. Enquête sur les violences commises par des agents pénitentiaires sur les personnes détenues*, p. 30, [\[en ligne\]](#), page consultée en novembre 2019.

[3] Martine Herzog-Evans, sur TA Rouen, 26 mai 2005, Req. n° 0704038, AJ Pénal, 2006, p. 45.

[4] Il convient de préciser que les décisions pénales en la matière sont difficiles d'accès.

[5] Violences carcérales, site de l'OIP [\[en ligne\]](#), page consultée en novembre 2019.

[6] Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France [\[en ligne\]](#), page consultée en novembre 2019.

[7] Michel Daccache, Camille Lancelevée, Jean-Lucien Sanchez, Caroline Touraut, *Les violences carcérales : pour une approche systémique...*, [\[en ligne\]](#).

[8] Par exemple, CA Paris, pôle 2, 1ère ch., 2 décembre 2013, n° 12/16413.

[9] À cet égard, il sera précisé que la présente étude couvre non seulement les violences au sens strict du terme, mais également les infractions à caractère sexuel, les menaces, les vols, ...

[10] TA Rouen, 26 mai 2005, Req. n° 0301855, AJ Pénal, 2006 p. 45, note Martine Herzog-Evans.

[11] CE Contentieux, 16 février 2018, n° 395371 ([N° Lexbase : A7280XDY](#)).

[12] CAA Douai, 2ème, 20 janvier 2015, n° 13DA01124 ([N° Lexbase : A9430M97](#)).

[13] Hafida Belrhali, Anne Jacquemet-Gauché, *Trop ou trop peu de responsabilité ? Deux voix critiquent deux voies*, AJDA, 2018 p. 2056.

[14] TA Rennes, du 19 janvier 2007, n° 0301855 ([N° Lexbase : A9095D7Y](#)), AJ Pénal, 2006 p. 45, note Martine Herzog-Evans.

[15] CE 1° et 2° ch.-r., 23 mai 2003, n° 244663 ([N° Lexbase : A9460C7I](#)), AJDA, 2004 p. 157, note Nathalie Albert.

[16] CAA Versailles, 1ère ch., 23 mai 2017, n° 16VE00265 ([N° Lexbase : A4164WI3](#)).

[17] CAA Versailles, 1ère ch., 29 décembre 2011, n° 09VE03565 ([N° Lexbase : A2335IB4](#)).

[18] CAA Bordeaux, 2ème ch., 18 juin 2013, n° 12BX00311 ([N° Lexbase : A7396KK7](#)).

[19] CAA Paris, 1ère ch., 24 avril 2013, n° 12PA03318 ([N° Lexbase : A8917MQC](#)), cité par Martine Herzog-Evans, *Droit pénitentiaire*, Paris, Dalloz, 2019, p. 1342.

[20] CAA Bordeaux, 2ème ch., 29 mai 1995, n° 94BX00794 ([N° Lexbase : A7472BEH](#)).

[21] TA Nancy, 6 octobre 2009 n° 0801664, BAJDP n° 17, novembre 2009, cité par Martine Herzog-Evans, *Droit pénitentiaire, op. cit.*, p. 1342.

[22] TA Rouen, 26 mai 2005 n° 0704038, AJ Pénal, 2006, p. 45, obs. Martine Herzog-Evans.

[23] Par exemple, CADA, avis n° 20161715 du 26 mai 2016.

[24] CE Contentieux, 11 février 2005, n° 252169 ([N° Lexbase : A6712DGP](#)), Rec. 45.

[25] CE 1° et 6° ch.-r., 13 novembre 2009, n° 306517 ([N° Lexbase : A1565ENB](#)), AJDA, 2009, 2144.

[26] TA Versailles, du 11 décembre 2015, n° 1205585 ([N° Lexbase : A4171PL3](#)), AJDA, 2016, p. 1020.

[27] Par exemple : CAA Nancy, 3ème ch., 7 avril 2016, n° 15NC00279 ([N° Lexbase : A7226RIH](#)) ; CAA Paris, 20 décembre 2013, n° 12PA03752.

[28] Barbara Gonçalves, *Le Détenu...*, *op.cit.*, p. 168.

[29] Par exemple : CE référé, 23 décembre 2016, n° 405791 ([N° Lexbase : A0519SYU](#)) ; CE référé, 22 décembre 2012, n° 364584 ([N° Lexbase : A6320IZ4](#)).

[30] Martine Herzog-Evans, *Droit pénitentiaire, op. cit.*, p. 725.

[31] Arrêté du 10 juin 2003 portant création d'un système de reconnaissance biométrique de l'identité des

détenus ([N° Lexbase : O7350AZA](#)).

[32] CEDH, 12 juin 2007, Req. 70204/01, Frérot c/ France ([N° Lexbase : A8535DWZ](#)).

[33] CE 1° et 6° ch.-r. 22 octobre 2014, n° 362681 ([N° Lexbase : A0633MZH](#)).

[34] CE 9° et 10° ch.-r., 9 novembre 2015, n° 383313 ([N° Lexbase : A7591NW3](#)).

[35] *Ibid.*

[36] Barbara Gonçalves, *Le Détenu...*, *op.cit.*, p. 200.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable