

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 17 juin 2011 relatif à la supervision des personnels de surveillance et de sécurité

NOR : CPLX1118750V

1. Les personnes privées de liberté doivent voir respecter leurs droits fondamentaux. Des conditions y sont nécessaires, relatives tant à la législation applicable, à l'état matériel des lieux, à l'organisation donnée à la privation de liberté, aux consignes dispensées par l'encadrement, aux manières de faire des agents d'exécution. Le Contrôleur général, comme l'y invite l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, est attentif à ces différents aspects.

2. Mais il a indiqué avec constance, depuis le début de sa mission, que le respect des droits fondamentaux en prison, en garde à vue, en rétention ou encore dans le cadre d'une hospitalisation sans consentement était également tributaire des conditions de travail des personnels. La détermination des effectifs, la durée des services, la qualité de la formation initiale et continue, la pénibilité des tâches, l'isolement de certains agents, les distances à franchir pour se rendre au travail ou en revenir, les rapports entretenus au sein du milieu professionnel, le développement des techniques alternatives ou non à la présence humaine (cf. le rapport du Contrôleur général pour 2009, chapitre 3 relatif à la vidéosurveillance) pèsent d'un poids élevé dans l'appréhension des missions à accomplir. Par conséquent, dans la mesure où celles-ci font, en matière de privation de liberté, toujours une très grande place à la relation humaine, les rapports entre l'agent public et la personne captive sont déterminés dans une large mesure par ces facteurs.

3. Dans ce rapprochement constant entre droits fondamentaux et conditions de travail, s'ajoutent des facteurs plus actuels. Le rajeunissement des personnels, pour lesquels des efforts de recrutement ont été consentis depuis vingt ou vingt-cinq ans, l'élévation de leur niveau scolaire, la féminisation pour une part significative, les dispositions prises en matière de respect de règles déontologiques (cf. décrets de 1986 et 2010 portant code de déontologie respectivement de la police nationale et du service public pénitentiaire), les tensions croissantes avec la population prise en charge, en particulier le recours plus fréquent à la violence auto ou hétéro-agressive de la part de celle-ci, l'existence parmi elle de personnes démunies de « repères » et d'assise, y compris psychologiques, rendent différent, délicat, parfois très difficile l'exercice des missions qui sont confiées aux agents publics de surveillance et de sécurité, qu'ils soient issus de la police, de la gendarmerie, des douanes ou de l'administration pénitentiaire. Tant les relations entretenues avec les administrations compétentes que les thèmes soulevés par les organisations professionnelles ou que les entretiens confidentiels largement pratiqués par le contrôleur général sur ses lieux de visite mettent en avant nombre de souffrances au travail. Le fait est incontestable. Il induit de la part des agents des conséquences internes sur les choix de carrière, le rejet de postes supposés inconfortables ou à risque, l'angoisse de vivre un certain nombre de situations.

4. Traditionnellement, de telles manifestations sont prises en charge dans les corps de sécurité de deux manières : par la hiérarchie, à qui il appartient naturellement d'apporter des réponses fonctionnelles à ces difficultés ; par la solidarité qui lie entre eux, devant des dangers réels, les fonctionnaires de la police, de l'administration pénitentiaire, des douanes ou les militaires de la gendarmerie. Sur l'efficacité actuelle de ces deux mécanismes, le contrôleur général n'a pas de jugement à porter. Il ne peut ni ne veut s'immiscer dans ce qui relève ou bien des administrations responsables ou bien des modalités de rapprochement des agents entre eux.

5. Il lui paraît cependant que, pour mieux assurer le lien entre conditions de travail et respect des droits fondamentaux, il convient aujourd'hui d'aller plus loin et de mettre en œuvre de manière tout à fait systématique la supervision des fonctionnaires et des militaires chargés des missions de surveillance et de sécurité. Il s'inscrit à cet égard à la fois dans une démarche plus générale promue dans l'ensemble de la fonction publique comme en témoigne l'accord sur la sécurité et la santé au travail de novembre 2009 ; dans des perspectives tracées au plan ministériel (par exemple le groupe de travail relatif aux conditions de travail des personnels de l'administration pénitentiaire installé le 20 novembre 2008) ; enfin dans des pratiques rencontrées au cours de ses visites (tel établissement pour mineurs de la région parisienne ; tel centre pénitentiaire de l'Est de la France ; de nombreux centres éducatifs fermés...).

6. La supervision est la possibilité donnée à un agent, pendant son temps de travail ou hors de ce dernier, sur son lieu de travail ou non, d'évoquer en toute confiance, dans le cadre d'une relation égalitaire, la manière dont il accomplit sa tâche, en particulier lorsque celle-ci lui pose des difficultés particulières qui peuvent retentir jusque dans sa vie personnelle, de manière à mieux en maîtriser les éléments.

7. Il existe aujourd'hui de tels instruments pour certaines professions ou institutions : tel est le cas des professions de santé (par exemple les soignants des hôpitaux psychiatriques) ou de métiers éducatifs (ainsi les éducateurs des centres éducatifs fermés) voire d'intervenants (associatifs en centre de rétention par exemple). Ces instruments, dont les fruits ont été mis en évidence, doivent exister pour les agents de la sécurité en volume et organisation comparables.

Certains éléments en existent. En premier lieu, la médecine du travail et le service social des personnels en sont très heureusement une première illustration. En deuxième lieu, des aides variées (psychologiques en particulier) sont proposées dans un certain nombre de situations, notamment à des agents victimes d'incidents majeurs, en particulier d'agressions. En troisième lieu, dans certains établissements ou départements, des administrations ont su déjà mettre en œuvre la supervision telle qu'ici souhaitée : leur exemple fonde en grande partie ce qui suit.

Mais, malgré les efforts de ceux qui les mettent en œuvre, ces initiatives ont un caractère limité parce qu'elles sont exceptionnelles, parce qu'elles peuvent vite revêtir un caractère rituel, parce qu'elles ne sont pas indissociables de la hiérarchie (psychologue relevant d'une direction régionale par exemple) ; surtout du fait que, telles qu'elles sont conçues, y avoir recours représente pour l'agent un aveu de faiblesse. Les personnels ont donc le choix entre passer pour une personne fragile ou taire les incidences graves de leur vie professionnelle.

8. Le Contrôleur général suggère que, dans les métiers publics de la sécurité, soient mis en œuvre des instruments développés et systématiques de supervision des personnels.

9. Ces instruments doivent prendre des formes variées, présentées et discutées dans les instances paritaires : ils doivent impliquer le développement ou bien d'entretiens individuels entre l'agent et un interlocuteur qualifié rompu aux techniques du dialogue, tenu par le secret professionnel ; ou bien d'échanges collectifs, avec d'autres agents de même niveau hiérarchique, professionnels (par métier) ou interprofessionnels voire interinstitutionnels (justice/santé, police/soins...) par lieu d'exercice. Entretiens et échanges ne sont pas destinés à comptes-rendus, mais seulement à permettre et à résoudre la confrontation entre la règle et la réalité, entre les capacités et les réalisations, entre les vœux et l'accomplissement.

10. Le recours à la supervision doit reposer sur la seule décision personnelle de l'agent. Dans des limites naturellement raisonnables et compatibles avec les besoins du service, le temps nécessaire doit lui être accordé à cette fin. Le contenu de la supervision ne saurait être l'objet d'un contrôle hiérarchique : tout au contraire, dans ces corps très hiérarchisés à juste titre, il faut reconnaître cette part d'entière liberté d'expression des agents sur le service et la manière dont ils l'exécutent, pourvu qu'elle reste confidentielle. Davantage : la supervision peut être à la rigueur un moyen suggéré à l'agent par sa hiérarchie ; mais celle-ci ne saurait l'ériger en obligation ni connaître les suites données à une proposition qu'il lui est loisible de faire.

11. Ce recours suppose l'existence permanente d'instruments de dialogue voisins de l'agent, c'est-à-dire proches de son lieu (ou ses lieux) de travail, accessibles sans délai prolongé, dans des conditions de discrétion satisfaisantes (locaux, plages horaires...) et sous des formes variées. C'est aux administrations d'en prévoir les moyens et d'assurer leur mise en œuvre, sans plus d'interférence.

12. Il est souhaitable que les organisations professionnelles soutiennent ces initiatives de telle sorte que leurs mandants soient encouragés à en bénéficier. Elles n'exonéreront en rien les chefs d'établissement et les responsables administratifs de leurs obligations de contribuer par ailleurs à améliorer des conditions de travail difficiles, de renforcer le dialogue social et d'être attentifs à la gestion des ressources humaines en général. Il existe, dans les métiers de la sécurité, une tradition qui impose à chacun d'être fort ; elle peut sans aucun doute être maintenue sans faire obstacle, pour l'exercice de la profession, au possible appel à un tiers de confiance et à des confidences. Enfin la supervision peut contribuer à mieux concentrer l'encadrement sur les tâches qui sont les siennes à l'égard de ses collaborateurs. Ainsi sera mieux assurée une des conditions indispensables au respect dynamique des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, par une mission mieux assumée des professionnels qui en ont la responsabilité.

J.-M. DELARUE