

N° 5  
 Jan. 2002

## UN SIÈCLE DE VIE ASSOCIATIVE AU SERVICE DE L'EXECUTION DES PEINES

*Synthèse réalisée par Christophe Cardet, enseignant-chercheur au Département de la Recherche de l'École Nationale d'Administration Pénitentiaire, à partir des interventions présentées lors des journées d'études consacrées au "Centenaire de la Loi de 1901 : Un siècle de vie associative au service de l'exécution des peines", tenues les 15 et 16 novembre 2001 à l'ÉNAP (Agen).*

Le 1<sup>er</sup> juillet 1901, la République consacrait - dans la loi - la liberté d'association. Cent ans après, en un concert unanime, elle célèbre l'avènement de ce texte désormais entré dans la mémoire collective. Il est vrai qu'avec ses 880 000 associations recensées, le fait associatif n'a jamais été aussi foisonnant, aussi dynamique, aussi économiquement puissant, aussi indispensable à la structuration du lien social. En un siècle, cette législation a permis aux associations d'investir tous les secteurs de la société. La justice n'est pas restée en dehors de ce mouvement puisque de telles structures interviennent à tous les stades du procès pénal, depuis la phase des poursuites jusqu'à celle de l'application des sanctions. Particulièrement appréciées pour leurs facultés d'innovation et d'expérimentation, les associations sont aujourd'hui devenues des rouages essentiels du fonctionnement de notre système de justice pénale.

L'École Nationale d'Administration Pénitentiaire a souhaité saisir l'occasion de la célébration de ce centenaire pour réfléchir, avec le concours de représentants des milieux associatifs, de l'Administration Pénitentiaire, des services judiciaires, de chercheurs et d'universitaires, sur ce siècle de vie associative passé au service de l'exécution des peines. A partir de l'histoire singulière de cet engagement, il s'est agi de mieux saisir quelles étaient les questions en suspend, les problèmes récurrents, les ambiguïtés de la relation complexe qui unit le secteur associatif privé aux pouvoirs publics et, ainsi, de mieux percevoir les perspectives envisageables en la matière, notamment à l'aune de la construction européenne.

### L'histoire singulière de l'engagement associatif dans la justice pénale

Même si leur singularité s'affirme dans l'objet qu'elles se fixent, les structures privées qui se sont mises au service de l'exécution des peines ne peuvent être étudiées sans renvoyer à l'histoire collective des associations. La complexité des rapports existant entre un Etat délégataire de la prise en charge et de l'accompagnement d'une population par essence difficile et des associations dont les origines philanthropiques sont encore très présentes trouve en effet un utile éclairage dans l'évocation du contexte socio-politique ayant présidé au vote de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

#### La loi du 1er juillet 1901 replacée dans son contexte historique

Comme l'a rappelé Danielle TARTAKOWSKI au nom de la Mission pour la célébration du centenaire de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, ce texte a aujourd'hui acquis une valeur mythique, et peut-être même mystique.

Sa force consensuelle est si grande qu'elle exclut par avance toute velléité de modification. L'œuvre, immuable, se trouve statufiée et vénérée en tant qu'archétype des grandes lois Républicaines.

Or, au moment où elle a été débattue et adoptée, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 n'était nullement perçue comme la Charte libérale des associations qu'elle est aujourd'hui devenue. En permettant la distinction entre trois catégories de groupes : les associations de fait, qui se forment sans autorisation préalable mais n'ont pas la capacité juridique, les associations de droit, qui procèdent à une déclaration et ont la capacité juridique, et les associations d'utilité publique, qui bénéficient de prérogatives particulières, la loi nouvelle ne marquait ni une rupture ni un commencement, mais s'inscrivait plutôt dans la continuité d'un phénomène préexistant. Il s'agissait simplement de mieux contrôler ses potentialités séditieuses et d'en affermir l'assise en lui conférant un statut légal. Quand bien même il ne

Car, si les Révolutionnaires de 1789 avaient très vite consacré le droit d'association en reconnaissant aux citoyens, dès 1790, la faculté de former entre eux des sociétés libres, ils en limitèrent tout aussi rapidement la portée en interdisant, par la loi « Le Chapelier » de 1791, tout rassemblement corporatif, toute association d'ouvriers et artisans de même profession. En 1810, le Code pénal allait même sanctionner les associations non autorisées de plus de vingt personnes (article 29). L'Etat, considéré comme le seul lieu de formation, d'expression et de contrôle de l'intérêt général, ne pouvait que proscrire ces formes de l'intérêt particulier, ces structurations horizontales et pluralistes de l'opinion perçues comme autant de groupes de pression contraires à l'unité de la nation.

Cette politique, prolongée pendant tout le XIX<sup>ème</sup> siècle, par delà même les changements de régimes, n'empêcha cependant pas le fait associatif de se construire et de se développer en marge de la légalité. La question des congrégations religieuses faisant obstacle à toute validation législative de la liberté d'association, ce n'est que lorsqu'il est devenu politiquement possible d'instituer un régime discriminatoire pour ces communautés, c'est-à-dire lorsque l'affaire Dreyfus eût rejeté les catholiques du côté des adversaires de la République, qu'un espace libéral a pu être ouvert pour toutes les autres associations.

Ainsi, lorsque Pierre WALDECK-ROUSSEAU, en tant que Chef du gouvernement, fit voter la loi de 1901, les regards avaient depuis longtemps changé sur ces associations bénéficiant d'une tolérance de fait. Des modérés aux radicaux, en passant par les catholiques libéraux ou les républicains opportunistes, chaque groupe politique se découvrait des raisons de desserrer l'étreinte autour d'un mouvement associatif ayant déjà massivement investi le terrain social (on estime à 45 000 le nombre des associations privées constituées à la veille du vote) et, notamment, le champ de l'exécution des peines.

## La naissance des associations au service de l'exécution des peines

Dès le début du XIX<sup>ème</sup> siècle, le courant philanthropique d'essence chrétienne et, un peu plus tard, le courant de l'éducation populaire, vont se mobiliser autour du secteur de la justice pénale. Sous forme de sociétés de personnes appelées "sociétés de patron-

aux préconisations de l'Ordonnance Royale du 9 avril 1819 créant la *Société Royale des Prisons*. Il s'agit alors de venir en aide aux condamnés libérés en les accompagnant dans leur rééducation et en facilitant leur réinsertion. Cette forme de tutorat, non seulement moral mais également éducatif et professionnel, s'incarne en particulier dans la *Société de Charité Chrétienne* qui, à Paris dans les années 1820, se fixait notamment pour but de remettre au travail les anciens détenus. C'est encore l'exemple de la création, dans les années 1840, à l'initiative d'une femme d'industriel (Emilie Mallet), d'un service de visiteuses de prisons s'occupant des femmes détenues protestantes, à l'intérieur de la prison Saint-Lazare. On garde également en mémoire le souvenir d'Elie Robin, pasteur de la Centrale d'Eysses, qui, à la même époque, met en place une structure destinée à créer des ateliers de travail pour les sortants de prison.

Pendant toute la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, le développement des sociétés charitables s'opère sur la base d'une philanthropie éclairée, œuvre de notables, d'aristocrates ou de membres de la haute bourgeoisie industrielle. En revanche, la seconde moitié de ce siècle voit éclore un nouveau type d'engagement philanthropique. Reposant sur des formes d'actions beaucoup plus concrètes, il recrute dans les couches moyennes de la société et, comme le souligne Geneviève POUJOL, finance le développement de ses projets par les legs et dons privés jusqu'à ce que la loi de 1914 créant l'impôt sur le revenu en tarisse la source...

Devant ce foisonnement associatif, la loi du 14 août 1885 entendit "mettre de l'ordre" en assurant aux sociétés agréées par l'administration une subvention annuelle pour s'occuper des libérés. Avant même la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, les sociétés de patronage avaient donc commencé à s'uniformiser au moyen de statuts types destinés à faciliter la reconnaissance de leur utilité publique. Ces structures n'auront dès lors aucun mal à se fondre dans le cadre de ce texte sans perdre leur identité.

Dans la même période, on assiste à l'émergence d'un nouveau champ d'intérêt : la protection de l'enfance. Les sociétés de patronage qui se créent alors en nombre vont d'autant plus s'orienter en cette direction que la loi du 24 juillet 1889 introduit la déchéance de la puissance paternelle et instaure la catégorie des mineurs moralement abandonnés. Ainsi, pour Jacques BOURQUIN, alors que le secteur

assurant le régularité et l'investissement internationaux de ces enfants en danger. Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse a su, depuis, conserver réformer ces institutions privées en constituant un puissant secteur associatif habilité. Cet investissement privé prouve en réalité que l'Etat ne peut ou ne peut pas tout faire et doit parfois se contenter de simplement contrôler. D'une certaine façon, les sociétés de patronage ont été le bras séculier de l'Etat dans un domaine où il n'a jamais imaginé fonctionner sans elles, contrairement d'autres champs, par exemple l'école, la proportion privé-public n'est pas la même.

Si elle a pu être perçue comme un outil de contrôle du fonctionnement des associations subventionnées par l'Etat, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 a été également instrumentalisée, au sein même l'Administration Pénitentiaire, afin de détourner l'interdiction faite aux fonctionnaires de se syndiquer (interdiction qui ne sera levée que par une circulaire du 27 septembre 1924). En permettant de constituer, le 12 décembre 1905, la première amicale des surveillants de prison, ce texte a donné à ces derniers les moyens de regagner tout à la fois dignité et reconnaissance, de conquérir certains avantages matériels, notamment le terme de salaires, à un moment où la profession était particulièrement décriée. Pour Christian CARLIER, en s'inspirant ainsi de cette loi, les surveillants allaient favoriser l'apparition d'une réelle embellie du climat pénitentiaire qui se prolongera jusqu'à la période de Vichy.

En revanche, même si de nombreuses incompatibilités légales existent, ce n'est pas le moindre des paradoxes suscités par l'engagement associatif en matière de justice pénale que de constater que les principaux intéressés par l'exécution des peines, à savoir les détenus et anciens détenus, ne se sont pas vraiment investis dans la création d'associations.



Liberté  
d'Association  
1901

Les grands moments de création des associations correspondent à des périodes où l'Etat est amené soit à ouvrir de nouveaux champs d'intervention (politique de réinsertion, politique de prévention du phénomène criminel, etc.), soit à répondre à des manques. Pour Danielle TARTAKOWSKI, il existe donc deux types d'associations : « les associations du manque » et « les associations du relais ». Cette dichotomie entre des structures reléguées à une fonction quelque peu ingrate de comblement des carences administratives, et des associations accédant à un véritable statut de partenariat, entretient une double interrogation. D'une part, les pouvoirs publics s'inquiètent d'éventuelles expressions concurrentes de la part d'acteurs sociaux impliqués sur les mêmes champs d'intervention et s'interrogent sur le professionnalisme, la compétence et, surtout, sur la légitimité et la représentativité des associations. D'autre part, les associations expriment la crainte d'être instrumentalisées par des pouvoirs publics dont elles attendent par ailleurs beaucoup.

### Les attentes suscitées par les pouvoirs publics : vers un véritable partenariat ?

Si des associations généralistes comme le *Secours Catholique*, la *Croix-Rouge* ou *ATD Quart Monde*, participent évidemment aux actions de réinsertion ou de prévention à destination du "public-justice", l'essentiel des activités mises en œuvre dans le champ pénal relève d'associations spécialisées qui, cantonnées à l'origine au milieu fermé, ont rapidement investi le milieu ouvert, tant dans la justice des majeurs que dans celle des mineurs.

Alors que, depuis 1945, les associations installées dans le champ de l'exécution des peines assuraient des missions traditionnelles d'écoute, d'accompagnement, de réconfort des détenus et d'aide aux sortants de prison, de nouveaux objectifs vont émerger dans les années 1970, notamment dans le domaine de l'enseignement, puis dans le domaine socio-culturel. L'Etat providence étant devenu exsangue, ce sont les pouvoirs publics qui vont directement favoriser la création de ces nouvelles structures associatives. Le *GENEPI* (Groupement Etudiant National d'Enseignement auprès des Personnes Incarcérées) est ainsi né, en 1976, d'une volonté du Président de la République de l'époque de s'appuyer sur les jeunes pour compléter l'encadrement pédagogique auprès des personnes incarcérées. Jean-Claude NICOT note qu'après 1981, sous l'impulsion de Robert

BADINTER, la Chancellerie allait encourager de façon beaucoup plus explicite la structuration d'un double réseau d'associations de contrôle judiciaire et d'associations d'aide aux victimes d'infractions pénales. En 1983, la création de la peine de travail d'intérêt général plaçait même les associations au cœur du régalién, puisque celles-ci devenaient des lieux d'exécution de la peine, au même titre que les collectivités publiques et les établissements publics. Dans le même sens, on peut noter la création d'associations spécialement constituées pour mettre en place les mesures de placement à l'extérieur, notamment l'association *JET* (Jeunes en Equipe de Travail) fondée en 1986. Ces différentes mesures, délibérément inscrites dans les nouveaux dispositifs de prévention de la délinquance mis en place au plan local, ont ainsi généré la floraison de tout un mouvement associatif de type gestionnaire.

Or, selon Vincent DELBOS, cette mouvance associative qui a été suscitée, développée, encouragée pendant des années, se trouve aujourd'hui à bout de souffle. Un élément de renouvellement pourrait sans doute résider dans une meilleure planification des relations entre les acteurs publics et le secteur associatif. L'évaluation et la contractualisation permettraient en effet de reconnaître l'autonomie des associations tout en refusant toute forme d'instrumentalisation de ces dernières. Faut-il encore, comme l'indique Michèle MESTROT, que cette contractualisation ne soit pas l'occasion de renforcer la relation de dépendance entre les pouvoirs publics et les associations, mais consolide plutôt un réel partenariat reposant sur un rapport d'égalité. Dans ce but, les associations sont amenées à améliorer leur offre, à professionnaliser leurs interventions.

### Les attentes suscitées par les associations du secteur privé : vers une réelle professionnalisation ?

Les associations œuvrant dans le secteur de la justice pénale tirent l'essentiel de leurs financements de fonds publics. Les autorités attendent dès lors de ces structures qu'elles se comportent en interlocuteurs responsables et professionnels. Afin de mieux répondre à cette double exigence, les associations améliorent leur structuration et se fédèrent pour faciliter la réflexion sur les objectifs poursuivis et sur les modes d'intervention, valoriser leurs actions et mettre en place des programmes de formation, arrêter un cadre et des références sur le plan déontologique. C'est notamment le cas de la

fédération *Citoyen et justice*, qui regroupe une centaine d'associations dans le champ pré-sentenciel, de la *FARAPEJ* (Fédération des Associations Réflexion, Action, Prison et Justice) qui réunit 46 associations intervenant dans et autour de la prison, de la *FNARS* (Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale), ou encore des différentes *FRAMAFAD* (Fédération Régionale des Maisons d'Accueil des Familles et Amis de Détenus). Dans ce cadre, le militantisme de bénévoles, essentiel pour recréer du lien social, assurer la visite des détenus, accueillir leurs familles, aider les sortants de prison, s'accompagne d'une exigence de professionnalisme toujours plus grande. Mais, précise Denis SERRIERES, "professionnalisme" ne signifie pas ici "salarial", avec toutes les conséquences que cela entraîne en terme de contrats de travail, de conventions collectives et de progressions hiérarchiques à l'ancienneté. La professionnalisation consiste plutôt à donner à tous les acteurs les moyens

#### LISTE DES INTERVENANTS DU COLLOQUE

**Jacques BOURQUIN**, Directeur honoraire de la PJJ

**Roël de BRUIN**, Directeur de la Fondation Exodus, Pays-Bas

**Christian CARLIER**, Directeur des Services Pénitentiaires, Historien

**Liliane CHENAIN**, Présidente de l'ANVP

**Vincent DELBOS**, Vice-Président chargé de l'application des peines au TGI de Versailles

**Jeannette FABRE**, Présidente de la FRAMAFAD de Bordeaux

**Anne-Marie FRANCHI**, Vice-présidente de la Ligue Française de l'Enseignement et de l'Education permanente, Secrétaire général des associations internationales

**Michèle MESTROT**, Maître de conférences en droit privé à la Faculté de Droit de Pau et des Pays de l'Adour

**Jean-Claude NICOT**, Avocat général près la Cour d'appel d'Agen

**Geneviève PUJOL**, Sociologue, Ingénieur de Recherches au CNRS

**Sophie REYNES**, DAP/ Bureau des politiques sociales et d'insertion

Guy de Saint-Maur, Président du Courrier de Bovet

**Denis SERRIERES**, Délégué régional adjoint Ile de France de la FARAPEJ

**Giovanni TAMBURINO**, Directeur de l'Office Central d'Etudes et de Recherches du Département d'Administration Pénitentiaire, Italie

**Danielle TARTAKOWSKI**, Professeur d'Histoire Contemporaine à l'Université de Paris VIII

**Françoise TETARD**, Historienne au Centre d'Histoire Sociale, Ingénieur de Recherches au CNRS



d'intervenir de manière digne et respectueuse auprès d'un public en difficulté. La seule bonne volonté ne pouvant suffire dès lors que l'on prétend assurer des missions plus pointues supposant un travail socio-éducatif, on attend des intervenants qu'ils détiennent une véritable compétence technique, psychologique, thérapeutique ou pédagogique. Pour cela, de plus en plus fréquemment, des formations *ad hoc* sont régulièrement organisées par les associations, ces stages thématiques permettant aux bénévoles d'acquérir

la compétence nécessaire.

Il ne faut alors pas négliger, prévient Michèle MESTROT, le danger de voir ces associations adopter les logiques de l'Etat pour mieux répondre à ses besoins. Ainsi, lorsqu'à la demande de l'Administration Pénitentiaire, des associations comme le *Courrier de Bovet* ou l'ANVP (Association Nationale des Visiteurs de Prison) développent leur présence au sein même des établissements pénitentiaires et assurent une coordination au niveau des neuf régions pénitentiaires, elles

facilitent sans doute la relation partenariale, mais encourent peut-être le risque d'une certaine institutionnalisation et d'une stérilisation des actions.

Tout ceci témoigne de la nécessité de développer, à l'avenir, une nouvelle culture entre les différents acteurs, de nouveaux instruments permettant de repenser le rapport entre pouvoirs-publics et associations, notamment dans la perspective de la construction d'une politique associative européenne.

## Les perspectives d'avenir de l'engagement associatif dans la justice pénale

Pour Michèle MESTROT, il ne peut être question de confiner les associations à un simple rôle de poissons pilotes ou de voitures balais de la nouvelle économie, en les reléguant dans des fonctions temporaires de défrichage de secteurs émergents ou dans des tâches, plus durables, de lutte contre les exclusions. Toute une série de mesures telles que le statut du bénévolat, le Fonds de développement de la vie associative, les accords de partenariat, les accords contractuels passés au niveau local entre des élus et des associations, mais aussi, la vigilance du Conseil national de la vie associative et de la Délégation interministérielle à l'économie sociale, et surtout, la signature récente d'une Charte des associations entre les pouvoirs publics et les associations représentées par la Coordination permanente des associations, pourront aider à mieux prévenir ce risque de dépendance du secteur associatif.

### Les perspectives nationales

A son niveau, l'Administration Pénitentiaire réfléchit également à une meilleure répartition des rôles entre secteur public et associations privées, de façon à éviter toute instrumentalisation de ces dernières. Cette réflexion porte notamment sur les associations internes à la prison. En effet, l'on a accusé l'administration de se servir des associations socio-culturelles et sportives constituées à l'intérieur des établissements pénitentiaires pour gérer des actions de nature économique (locations de téléviseurs et autres...), d'en faire des structures par-administratives fermées sur la société civile. La confusion opérée entre la fonction de développement des activités pédagogiques ou éducatives et la prise en charge d'activités commerciales pose

évidemment question et l'Administration Pénitentiaire semble s'orienter vers une extraction de ces dernières du champ associatif. L'évocation par Sophie REYNÉS d'une expérience pilote menée depuis un an au sein de la Direction Régionale des Services Pénitentiaires de Lille et consistant à évaluer les conséquences de la reprise par l'Etat des activités commerciales afin de permettre aux associations de se recentrer sur l'animation des activités proprement socio-culturelles et sportives, va résolument dans ce sens.

La coordination de l'action des associations avec celle du secteur public doit se faire, comme l'indique Sophie REYNÉS, dans un souci de complémentarité permettant de mieux cibler les compétences et les champs d'intervention. La prochaine rédaction d'une circulaire sur la politique associative du ministère de la Justice, annoncée par Madame la Garde des Sceaux le 17 mai 2001, déclinant la Charte Etat-associations dans le secteur de la justice, devra prendre en compte ces attentes réciproques et en tirer les conséquences tant au regard des procédures des financements.

### Les perspectives européennes

A l'échelle européenne, il existe des différences significatives entre les associations impliquées dans le champ pénitentiaire. De l'Italie, où les associations ont un long passé d'actions de bienfaisance (aux motivations souvent morales ou religieuses) et de suppléance des pouvoirs publics suspectés de rigidité, jusqu'aux Pays-Bas, où le service public est beaucoup plus puissant, ce qui explique que le secteur associatif y soit encore modeste et ne se développe réellement que depuis une vingtaine d'années, le constat d'une grande diver-

sité des pratiques s'impose. Pour Sophie REYNÉS, ces différences méritent d'être étudiées car elles sont un facteur d'enrichissement et constituent un vivier d'expériences susceptibles d'être dupliquées en France. Par sa participation à différentes structures associatives européennes spécialisées dans les questions pénitentiaires, par sa politique de jumelage entre établissements pénitentiaires français et européens, l'Etat se donne sans doute les moyens de mieux comprendre, par l'échange, ces savoir-faire, ces compétences, et participe ainsi, en filigrane, à la construction d'un modèle carcéral européen. Mais il est vrai, comme le rappelle Anne-Marie FRANCHI, que l'on attend encore l'avènement d'un véritable statut européen des associations.

**En conclusion**, les débats nourris pendant ces deux jours d'échanges auront démontré que la loi de 1901 reste toujours d'actualité, tout simplement parce que les associations sont devenues un rouage essentiel de la relation sociale. Elles sont devenues tout aussi indispensables au fonctionnement de notre justice pénale et il n'est pas anodin que l'*avant projet de Loi sur la peine et le service public pénitentiaire* propose d'inscrire dans la législation le développement du partenariat avec le secteur associatif. Gageons que ces rencontres, qui auront permis une meilleure compréhension des attentes réciproques entre les associations et l'Administration Pénitentiaire, constituent déjà, par anticipation, une forme de consécration de cette complémentarité enfin assumée...

## SYN.A.P.S.E

Directeur de la publication : Patrick Mounaud - Rédacteur en chef : François Courtine - Rédaction : Christophe Cardet

Conception : Yves Sauthieux - Maquette : Patricia Chauché - Impression : ENAP-Patrick Lebasnier - ISSN : 1631-7300 - Dépôt légal : à parution

Contact : Christophe.Cardet@justice.fr - Tél. : 05 53 98 91 03

École Nationale d'Administration Pénitentiaire - 440, avenue Michel Serres - B.P. 28 - 47916 AGEN Cedex 9