

論 説

L'internationalisation et les réformes pénitentiaires au Japon ¹

AKAIKE Kazumasa

1 Introduction

1) Bonjour. Je suis très sensible à l'honneur qui m'est fait de prendre la parole à cette session et je remercie l'Ecole Nationale de la Magistrature et Jean-Paul Céré de l'Université de Pau, directeur de cette session, pour leur aimable invitation.

Mais, j'avoue que, depuis quelques semaines, je regrette d'avoir accepté cette mission sans avoir réfléchi suffisamment à la qualité de mon français et à l'insuffisance de ma connaissance du système pénitentiaire français. Certes mon expérience au cours des cinq dernières années m'a permis d'observer les réformes des situations des droits des détenus et de mener de comparaisons avec les réhabilitations des détenus au Japon, mais ma connaissance de la situation Française reste très insuffisante en regard de la vôtre qui êtes en permanence sur le terrain. De plus, je ressens une désespérance croissante à l'endroit de la situation actuelle pénitentiaire japonaise, au fur et à mesure que je développe ma connaissance du système français et des débats sur sa réforme. L'écart entre les deux systèmes et administrations, va bien au-delà de la simple distance géographique.

Je me demande ainsi sincèrement si dans ce contexte, mon intervention peut être utile à vos activités, au-delà de satisfaire votre curiosité professionnelle par rapport à un pays éloigné en Asie.

2) Il est vrai que c'est aisé, surtout pour le Ministère des affaires juridiques par exemple, de pointer les qualités du système pénitentiaire Japonais – la propreté méticuleuse de prisons où il n'y guère de bruits, par exemple – ou d'indiquer quelques chiffres impressionnants pour les Français, comme par exemple, la faiblesse du nombre d'évasions (en 2007, 1 évasion au Japon, 12 en France) et de suicides (en 2007, 21 suicides au Japon, 96 en France). Ces données montreraient la bonne sécurité de la vie carcérale au Japon. Le taux élevé pour vous des condamnés travaillant en prison (en 2007, 92.7% de condamnés au Japon, 51,3% en France) et le ratio de détenus par personnel pénitentiaire également étonnant (en 2007, 4,34 détenus / personnel au Japon, 1,98 détenu / personnel en France) témoigneraient de l'efficacité de l'administration pénitentiaire Japonaise.

En plus, s'il y avait, parmi vous, une personne bien informée sur les nouvelles prisons Japonaises à gestion déléguée, elle pourrait vous parler des produits de haute technologie installés dans la prison : le robot-wagon qui transporte à lui seul les repas des détenus de la cuisine à la zone résidentielle; la caisse enregistreuse électronique qui permet au détenu de faire des courses avec son dépôt dans son logement; le superbe appareil de détection, dérivée d'une nouvelle technique de la NASA qui sert à la fouille du détenu habillé après les visites; 700 cameras contrôlés pour une seule prison ... Ces produits hi-tech introduits dans les prisons Japonaises sont également frappants pour vous.

De manière générale la présentation de l'administration pénitentiaire Japonaise dans les pays étrangers s'appuie sur des statistiques et les innovations technologiques. Mais en ce qui concerne les statistiques, j'ai l'impression que l'on donne des chiffres excellents en mettant de côté les contextes et les règles de leur fabrication. On peut dire la même chose sur la technologie. Et j'ai l'impression que ces présentations supposent que le système pénitentiaire Japonais fonctionne particulièrement bien.

3) Mais pour moi qui connais quelques peu le terrain pénitentiaire, soit des détenus, soit des personnels au Japon surtout par comparaison avec la France, il est difficile de faire l'éloge de notre administration pénitentiaire avec ces données séparées de notre système. Et les qualités indiquées ne sont pas si spectaculaires quand elles sont resituées dans leur véritable contexte.

Ainsi la propreté méticuleuse d'une prison sans bruit est expliquée par le respect de disciplines minutieuses dans la prison (comme par exemples, la manière de porter sa serviette et de ranger sa literie dans la cellule, l'interdiction de parler pendant une grande partie de la journée, le contrôle du regard de détenu - par exemple ne pas regarder les yeux du personnel-surveillant) et par les sanctions disciplinaires qui les garantissent (comme par exemple, le confinement dans une cellule individuelle 24h/24h, sans possibilité de communiquer, ni de se divertir, et imposant l'endroit et la position précise pour s'asseoir dans la cellule individuelle). Et on peut y ajouter le fait que toutes les activités et les demandes du détenu dépendent des permissions du personnel pénitentiaire, y compris sa demande pour aller aux toilettes pendant le travail, par exemple. Et la faiblesse du nombre

de suicides est sans doute expliquée par le fait que le système Japonais de cellule est composé en principe par des cellules collectives pour 6 détenus. En fait les chiffres produits doivent être évalués d'abord dans leur contexte d'élaboration, comme en témoigne la connaissance fondamentale de la criminologie. Bref, je recommande de lire « Dans la Prison » (collectif EGO COMME X, 2005, Paris), la bande dessinée de l'ancien détenu Kazuichi Hanawa, avant d'admirer le système japonais avec ces chiffres spectaculaires!

Par contre, je connais bien les défauts des institutions pénales Japonaises et les misères des détenus et des personnels qui travaillent là. Ainsi, la peine de mort subsiste toujours et elle est soutenue par la majorité forte. Nous avons eu 15 pendaisons l'année dernière et à peu près une centaine de condamnés attendent d'être exécutés dans nos maisons d'arrêts. Le nombre de condamnés à perpétuité, quant à lui, a doublé en 10 ans. On en comptait 1 670 à la fin de l'année 2007. Mais il n'y a eu que 3 condamnés à perpétuités qui ont bénéficié d'une libération conditionnelle en 2007, et 4 pour 2006. Le populisme pénal suscite les longues peines et la surpopulation pénale. Ainsi dans beaucoup de prisons japonaises, on héberge 8 détenus dans une cellule en moyenne de 24 mètres carrés normalement préparée pour 6 détenus. Et les détenus sont assez âgés. 30,5% de condamnés hébergés ont plus de 50 ans en 2007 (contre 13,3% en France). Et il faut indiquer le fait que les conditions japonaises de détention sont toujours à la limite des Règles Minima des Nations Unies. A travers le repérage des défauts, on découvre l'autre fonction de la prison à l'égard des exclus de la société Japonaise.

4) L'intérêt du chercheur se porte naturellement à la recherche comparative.

Je m'intéresse à la réforme du système pénitentiaire au Japon, et c'est dans cette perspective que je m'intéresse à la France et que je cherche à connaître votre système et identifier quelques pistes de solution pour le Japon lui-même.

Ma comparaison entre les deux pays constitue une occasion d'attirer vos attentions sur les problèmes actuels du Japon. Mais, en même temps, je voudrais vous témoigner ma surprise par rapport à quelques prémisses de la réforme pénitentiaire Française, qui sont déjà très évidentes pour vous.

2 La dépréciation des règles pénitentiaires internationales et ses résultats

1) « Il n'y a rien à apprendre des prisons étrangères »

J'ai critiqué les présentations par le Ministère Japonais du système pénitentiaire. Mais je ne voulais pas dire que c'était à cause du présentateur lui-même. Je crois que le Ministère des Affaires Juridiques n'a jamais eu de véritables soucis sur son administration pénitentiaire jusqu'à ces derniers temps, même s'il y a eu des critiques sporadiques des ex-détenus étrangers. On croyait qu'il n'y avait rien à apprendre des systèmes pénitentiaires des pays étrangers. Et cette croyance était justifiée par le bas taux de la criminalité dans cette période et son appréciation mondiale. Et sans examen statistique sur la récidive, on croyait que la bonne administration pénitentiaire contribue au maintien et à la stabilité de la petite population carcérale.

Mais, comme le criminologue finlandais Tapio Lappi-Seppala l'a montré, la population carcérale est beaucoup moins influencée par la criminalité que par l'inégalité des revenus, le taux de la dépense sociale dans le PNB, la nature politique de la démocratie (accorder de l'importance au consentement ou à la majorité confrontée) etc. C'est un fait criminologique bien connu. Et si l'on compare le taux de personnes réincarcérées 5 ans après leur sortie de prison en France et au Japon, le chiffre Français est moins élevé que le chiffre Japonais (41% en France, 44,5% au Japon).

J'ai la conviction que les Japonais et surtout les fonctionnaires Japonais devaient visiter un grand nombre de prisons étrangères. Je peux imaginer ce que pourraient ressentir les visiteurs Japonais, lorsqu'ils seraient immergés, par exemple, dans les établissements pénitentiaires Français. Le bruit, l'atmosphère générale, les détritiques jetés par les fenêtres, l'ambiance des cours de promenade, l'ambiance des détenus relax en civil saluant leurs visiteurs, sont des éléments qui devraient profondément les interloquer. Si les visiteurs Japonais ont la croyance que le système Japonais marche bien, c'est très facile pour eux de conclure qu'il n'y a pas de sens de la peine dans la manière Française, en critiquant la manière de définir la détention comme privation de la liberté d'aller et venir.

J'ai souvent entendu dire au Japon qu'il n'y avait rien à apprendre des prisons étrangères. C'est vrai que c'était il y a déjà dix ans. Mais je crois que cette croyance existe encore au fond de la conscience de l'administration pénitentiaire Japonaise. Il me semble que, au Japon, le mot d'internationalisation de prison n'a renvoyé pendant longtemps qu'aux traitements spéciaux pour les détenus étrangers dans les prisons Japonaises

et leur transfert chez eux.

2) Les contacts de loi sur la prison de 1908 et les règles internationaux

C'est peut-être après les années 90 que le bureau de corrections de Ministère a commencé à avoir conscience de l'existence des textes des normes pénitentiaires internationaux. Parce que ces textes sont de plus en plus sollicités par les avocats assidus des détenus en litige avec le chef et le personnel de leur prison sur l'illégalité ou l'injustice des mesures pratiquées. En effet tous ces textes – soit ceux des Règles Minima des Nations Unies, soit ceux de Pacte international relatif aux droits civils et politiques, soit ceux d'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement – ont été employés pour donner au tribunal des directives pour interpréter les textes défectueux de la loi sur la prison de 1908 qui a subsisté jusqu'au 2005.

C'est en effet tout à fait étonnant que jusqu'à tout récemment la loi 1908 fut le seul texte législatif à organiser la vie en milieu carcéral au Japon, malgré le grand changement de régime politique d'après-guerre. L'administration pénitentiaire est organisée beaucoup moins par cette loi, que par les circulaires des ministères et les indications des personnels de terrain. Et il faut ajouter le fait que les circulaires ministériels étaient jusqu'à récemment à huit clos. Ainsi, quand les chercheurs universitaires voulaient vraiment prendre connaissance de ce qui s'était passé entre les murs, ils devaient d'abord trouver un personnel retraité qui puisse leur montrer sous le manteau ce qu'on appelle « Le livre rouge », qui rassemble toutes les circulaires des ministères et les dossiers concernés.

Dans cette situation anachronique, la vie carcérale reste toujours sous le contrôle des indications du personnel de terrain. Parce que la non-observation de ces indications est toujours référencée dans les circulaires des ministères comme une condition suffisante de la sanction disciplinaire. Ni le moyen de recours, ni le débat contradictoire dans l'audience disciplinaire ne préemptaient les paroles du personnel de terrain, qui même elles ne sont pas fondées sur les circulaires des ministères, constituaient la loi véritable pour les détenus.

Dans un entretien, un ex-détenu m'a parlé de son expérience de lutte contre l'administration pénitentiaire. Il a interpellé le personnel principal pour qu'il explique les fondements des règles minutieuses dans la prison, comme l'indication stricte sur la manière de porter la serviette, celle sur l'endroit et la position précise pour s'asseoir en cellule fermée à clef ... Il m'a révélé la réponse inoubliable de ce personnel obtenue au bout du combat livré : la peine doit être composée d'actes qui n'ont pas de sens et effectuée par le détenu qui connaît bien qu'elles n'ont aucun sens. C'est peut-être une philosophie sur la peine. Mais cette histoire montre que le personnel n'était pas capable d'expliquer le fondement des normes. Si l'administration sans le contrôle de la loi continue longtemps ainsi, ce sera difficile pour le personnel de terrain, de s'assurer des significations données par cette administration. Certes plus de 90 % de détenus travaillent dans les prisons Japonaises pour leur réhabilitation. Mais leur travail ne sert presque pas du tout à leur réhabilitation, et leur rémunération n'est pas motivante (la rémunération moyenne au Japon est de 31,5 euros/mois : 1/10 de la rémunération Française, et il y a eu 13 243 punitions pour sabotage de travail en 2006). Cette philosophie explique cette ambivalence du travail dans les prisons

Japonaises.

3) La jurisprudence qui soutient les pratiques de l'administration pénitentiaire

C'est par rapport à l'illégalité ou l'injustice des mesures dans cette structure des pratiques pénitentiaires, que les avocats des détenus ont introduit les textes internationaux afin de porter leur litige devant le tribunal. Ils voulaient se servir des textes (Règles Minima des Nations Unies, Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement), pour compléter la loi de 1908. Mais pour les personnels pénitentiaires, ces textes étaient conçus comme des corps étrangers qui les acculaient à des situations concrètes pénibles. A cause de cela, j'ai l'impression que de nombreux personnels pénitentiaires ont développé de l'antipathie pour les avocats, les textes internationaux, et les droits de détenu.

Et la jurisprudence Japonaise se montre très prudente dans ses litiges. En effet, tout en reconnaissant la supériorité des textes internationaux par rapport aux lois internes, elle n'en n'admet pas l'application directe sur les litiges concernant les traitements des détenus, sauf quelques jugements exceptionnels de grande instance. Je trouve dans ces arrêts ou jugements une explication peu légitime:

On explique qu'ont déjà été opérés les ajustements ou aménagements des lois internes pour la ratification des normes internationales. De ce

fait, c'est toujours avec les lois internes que le tribunal examine les litiges concrets. Par exemple, le jugement du 26 janvier 2000 du Tribunal de Tokyo montre qu'« étant donné que l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement et Règles Minima des Nations Unies sont adoptés soit par l'Assemblée Générale, soit par Le Conseil économique et social des Nations Unies, on devrait les respecter, mais que, comme il n'y a pas de loi interne qui les concrétise directement, ils n'ont pas de validité comme coutume internationale. »

Avec cette explication, le tribunal a nié l'illégalité de la décision du chef de l'établissement qui avait refusé la visite du fils adopté d'un détenu. Mais j'ai l'impression que cela signifie surtout que l'on continue d'examiner les litiges sur les traitements des détenus avec la loi 1908 et avec les circulaires, qui donnent aux personnels un pouvoir étendu et à leur discrétion. Je ne crois pas que cette justification est véritablement convaincante. Mais avec ces explications, l'illégalité ou l'injustice de traitement de détenus – comme l'usage des menottes et de la ceinture dans la cellule spéciale de protection (Cour d'appel de Tokyo, 1998), la sanction disciplinaire contre le détenu s'appuyant contre la literie dans la cellule (Cour d'appel de Hiroshima 2000), et celle de la censure de la lettre à son avocat, dans laquelle le détenu dénonce l'illégalité de traitement du personnel (Cour d'appel de Tokyo 1999 et Cour Suprême 2000) – ne sont pas prises en compte.

4) « Le détenu n'est pas le citoyen »

Les normes internationales ne sont pas encore des moyens efficaces pour

améliorer les situations des droits de détenus au tribunal au Japon. Et avec ces réticences de la jurisprudence Japonaise, la politique pénitentiaire au Japon reste fermée, comme si elle voulait mettre les normes internationales à l'écart.

Par exemple, le gouvernement Japonais a ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitement cruel, inhumain ou dégradants en 1999, c'est-à-dire 15 ans après son adoption, et il a présenté son rapport en 2005, 5 ans après le terme prévu.

Et en ce qui concerne les « communications de particuliers » de l'article 22 de la Convention, le gouvernement Japonais ne l'admet pas encore aujourd'hui. Le Ministère des Affaires Juridiques explique que c'est parce que ces communications offrent la possibilité de déroger à l'indépendance de la justice. Mais quelles relations y a-t-il entre le système des communications entre particuliers et l'indépendance de la Justice? Dans ce cas, les gouvernements qui ont admis l'article 22 comme la France, auraient des problèmes au niveau de l'indépendance de la justice? On dit qu'une des raisons de cette attitude japonaise, consiste à éviter les diverses recommandations de l'organe international sur le système particulier de la garde à vue dans les affaires concrètes. Sinon, il faudrait bien sûr reconsidérer ce choix.

En effet, dans les années 80 et 90, plusieurs Associations internes ou étrangères ont critiqué très sévèrement cette attitude du gouvernement Japonais. Mais les fonctionnaires du Bureau de corrections ne leur ont pas prêté l'oreille, affirmant que c'était la critique irresponsable de gens

qui ne connaissaient pas l'administration; et que les respects des droits de l'homme étaient uniquement fondés sur les valeurs occidentales. Un des fonctionnaires du bureau a évoqué dans une revue la fondation des normes sur les valeurs traditionnelles Japonaises et une pratique de l'administration pénitentiaire articulée sur la confiance entre le personnel et le détenu. Les fonctionnaires ont aussi prétendu que l'administration était conforme aux « droits de l'homme en Asie ».

On devrait insister enfin sur le fait que le Bureau de corrections sépare la garantie des droits de détenu de celle des droits de citoyen. Il pense qu'il n'importe pas tellement que les détenus se voient imposées des restrictions de droits, qui ne sont pas légitimes pour les citoyens. Son raisonnement est implicitement le suivant :

« Les détenus sont criminels, ou au moins des personnes considérées comme criminelles (cf. le taux très haut de culpabilité au Japon qui est plus de 99% chaque année). Ils ont transgressé profondément les libertés des autres. Peu importe que les droits de transgresseurs soient violés. » Les droits de détenu sont opposés à ceux de gens effrayés par la délinquance et surtout aux droits des victimes.

Cela va sans dire que les mass média jouent un rôle très important dans ce domaine. Une avocate nous a montré que la fréquence des articles concernant la délinquance dans le journal Asahi est 23 fois plus nombreuse que celle du New York Times. Il faut également marquer l'influence des programmes de TV sur ce point : Depuis les émissions pour les enfants (bandes dessinées) jusqu'à celles pour les personnes âgées (feuilletons

de Samurai), combien de personnes sont tués chaque jour sur les écrans Japonais! Comme si les Japonais ne pouvaient pas vivre sans meurtres. Une sociologue a révélé une intrigue commune aux programmes variés au Japon. Le récit finit par une scène d'arrestation pour meurtre par la police, mais avant il y a toujours une scène de violence. Il en résulte une mise en scène récurrente moralisatrice au profit de la police.

Il est important de mettre en évidence une grande différence entre le Japon et la France au niveau de l'arrière-plan même du système pénitentiaire. Sans avoir à renvoyer aux déclarations du Président de la République des années 70, le détenu en France est considéré depuis longtemps comme un citoyen. A l'inverse, le système Japonais est fondé sur la conception qui se renforce chaque jour dans la vie quotidienne, que le détenu n'est pas un citoyen.

3 La comparaison pour la pérennité de la méthode japonaise de l'administration pénitentiaire

Mais, pourquoi est-ce que c'est difficile pour le Bureau de corrections de respecter les droits de détenu au Japon, même s'il croit qu'il n'y a rien à apprendre de l'exemple des prisons étrangères et même s'il est soutenu par la jurisprudence et par l'opinion publique? Je crois que l'on n'arrive pas encore au noeud du problème. Je voudrais particulièrement pointer le fait que les personnels de terrain ont du travail par-dessus la tête. Les respects des droits susciteraient à ce régime des charges supérieures et des phénomènes de crise. Je crois que c'est en particulier pourquoi les droits de détenu restent méconnus.

Comme nous l'avons vu, le changement pénitentiaire n'est pas apporté par les normes internationales. Il est en effet suscité par la surpopulation carcérale et le dysfonctionnement de ce régime pénitentiaire, surtout mis en valeur dans l'affaire de la prison de Nagoya. Ce qu'il est intéressant de montrer, c'est combien à partir de cette affaire, le Bureau de corrections en se confrontant à la comparaison internationale et révèle par lui-même, les défauts du système Japonais. Celui-ci a montré un grand défaut de personnel, en indiquant un ratio de détenus par personnel plus de deux fois supérieur aux pays européens. Je voudrais examiner ici le régime Japonais dans l'administration pénitentiaire, en présentant les mouvements récents des politiques pénales au Japon.

1) L'affaire de la prison de Nagoya et la Commission de réforme pénitentiaire

L'affaire de la prison de Nagoya est la succession de trois violences contre des détenus (dont deux sont morts et un est gravement blessé), qui ont eu lieu entre décembre 2001 et septembre 2002, dans la prison de 2000 places de cette troisième grande ville japonaise. Ces trois cas sont les suivants :

- D'abord, le 14 décembre 2001, dans une cellule spéciale de la protection, un détenu 43 ans est grièvement blessé par les surveillants. Il est évacué avec de l'eau haute pression de pompe à incendie dans les fesses et est retrouvé mort lendemain à cause de l'infection d'une plaie de l'anus.
- Ensuite, le 27 mai 2002, un détenu 49 ans est grièvement blessé dans sa

cellule spéciale de protection par la ceinture spéciale de cuir, ceinture par laquelle on menotte la personne en même temps qu'on lui serre le tronc. Il est retrouvé également mort dans cette cellule.

- Enfin, le 25 septembre 2002, un détenu 30 ans qui était plaint, auprès du barreau, de mauvais traitements subis dans cette prison, est soumis à la ceinture spéciale du cuir et est également grièvement blessé.

Le Parquet de Nagoya arrête et met en accusation les huit personnels-surveillants pour abus d'autorité commis contre un particulier. 11 hauts fonctionnaires sont sanctionnés à l'intérieur du Ministère. Et la ceinture spéciale du cuir est supprimée, et lui est substituée par la nouvelle ceinture.

Les parlementaires ont exigé du Ministre des affaires juridiques qu'il présente un bilan concernant les décès des détenus durant les dix dernières années et une enquête parlementaire a été mise en place. Il s'est avéré que, sur 1 592 détenus décédés durant cette décennie, 485 morts sont suspects - et 68 morts plus particulièrement - de violences commises par le personnel surveillant. Cette enquête a ainsi dévoilé une réalité très problématique et cachée du milieu carcéral Japonais.

En 2003, le Ministre des affaires juridiques installe une commission consultative, dite Commission de réforme pénitentiaire, composée de 15 membres extérieurs du Ministère. A la fin de cette année, la commission a rendu son rapport intitulé « Pour la prison que peuple pourra comprendre et soutenir ». Mais j'ai l'impression que ce rapport conçoit l'affaire de la prison de Nagoya comme un évènement malheureux et un effet suscité par la

surpopulation et une augmentation des détenus difficiles à gérer.

Dans cette commission, le Ministère a particulièrement montré les activités et les charges des personnels dans la prison. Le nombre insuffisant de personnels avec l'augmentation constante du nombre de personnes incarcérées rend difficile le travail des agents. Le stress des agents est fortement souligné. En comparant avec les pays étrangers le taux de charge du personnel par le nombre de détenus qu'il traite, il a placé le manque de personnels pénitentiaires dans les prisons Japonaises au centre des préoccupations de la commission. En d'autres termes c'est un problème d'effectifs et de moyens. Si elle a assez de places pour les détenus et assez de personnels pour les traiter, l'administration pénitentiaire considère qu'elle peut garantir un bon fonctionnement comme hier. Je crois que c'est la conception fondamentale du Bureau des corrections. Malgré les critiques sévères et longues dans la commission sur le régime pénitentiaire facilitant déparages comme celui de Nagoya, son rapport confirme la nécessité de cette méthode et recommande le renforcement des ressources humaines pour maintenir le bon fonctionnement dans la prison Japonaise.

On peut trouver trois piliers dans les politiques menées après cette commission par le Ministère des affaires juridiques et réalisées partiellement dans la nouvelle loi de prison de 2005. Parmi eux, d'abord, la création de la Commission d'inspection des établissements pénitentiaires est digne d'être remarquée. Elle est composée en général de 4 ou 5 citoyens, notamment d'un avocat, d'un médecin et des habitants de la ville concernée. Même si cette commission est définie comme consultative et ne concerne jamais les griefs et les plaintes concrètes de détenus, il est certain que cette

création constitue un réel et important progrès, et ouvre officiellement les prisons Japonaises sur la société.

Mais aujourd'hui je voudrais mettre l'accent sur les deux autres piliers de la politique récente : le respect de droits de détenu, d'une part, et l'allègement des tâches des personnels, d'autre part. En effet tous les deux concernent le régime pénitentiaire au Japon.

2) Le respect de droits de détenu et le régime japonais

Il est vrai que la nouvelle loi de prison 2005 a apporté plusieurs réformes pour les droits de détenu. Elle a, par exemple, introduit l'extension de droit de la communication avec l'extérieur (facteur de réinsertion de détenu, 30 minutes d'entretien, entretien avec avocat sans présence du surveillant), certains critères et certaines garanties procédurales pour la sanction disciplinaire, et le système de voie de recours avec l'interdiction de la dégradation de traitement comme motif...

Mais si l'on considère que les projets de nouvelle loi de prison ont été déjà présentés 3 fois au Parlement depuis les années 80 (1983, 1990 1993), la plupart de ces réformes ont été préparées avant l'affaire de la prison de Nagoya et la commission de la réforme pénitentiaire. On peut dire qu'il n'y a pas de texte qui a introduit le changement du régime Japonais de l'administration pénitentiaire. Ainsi, la plupart des textes de la nouvelle loi sont écrits dans le style « Le chef de prison peut faire...qqch...au détenu ». Ce qui indique que cette nouvelle loi a plus de caractère de normes pour l'organe administratif, c'est-à-dire le chef de prison, que pour les droits de

détenu. Et on peut y trouver en tant que conditions de restriction des droits de détenu, des mentions comme « les nécessités de la discipline et l'ordre de l'établissement » ou « les nécessités de l'administration pénitentiaire ». On peut ainsi affirmer que la nouvelle loi n'est pas forcément écrite pour garantir les droits de détenu.

Or, un des critères Japonais de l'administration pénitentiaire est l'efficacité (avec le ratio très haut de détenus par personne) et aussi la sécurité dans l'établissement (avec le chiffre de très peu d'accidents). Et plupart des visiteurs étrangers valorisent beaucoup la discipline et l'ordre de la prison Japonaise.

Il y a en effet un régime particulier dans les établissements pénitentiaires Japonais. Un surveillant est chargé exclusivement d'au moins cinquante détenus qui travaillent 8 heures par jour, dans un grand atelier appelé « usine ». Ce surveillant s'occupe soigneusement de ses détenus avec implication, et essaie d'établir avec eux une bonne relation. Autrefois, il était souvent appelé par les détenus « mon père », même s'il était moins âgé qu'eux. On peut dire que le personnel responsable établit une relation pseudo-familiale avec les détenus dont il a la charge.

Mais ce qui est important ici, c'est le fait que tous les droits des détenus sont octroyés par la décision du seul personnel responsable qui apprécie le progrès de « ses enfants ». Si le détenu veut faire quelque chose, il lui faut toujours demander sa permission. Ainsi pour consulter le médecin, acheter quelque chose avec son argent en dépôt, écrire une lettre, louer un livre, voir un aumonier, aller aux toilettes à l'usine..., chaque fois le détenu a besoin de

la permission de ce personnel responsable. Et il faut se rappeler que la non-observation de l'indication du personnel constitue une condition suffisante de la sanction disciplinaire. Bref, le personnel a le droit de vie et mort sur ses détenus. Ce régime traditionnel dit « le régime de personnel responsable » ancre le fondement de l'administration dans l'établissement.

Ce régime exige de gérer un grand nombre de détenus avec un nombre limité de personnel. Mais pour un fonctionnement plus efficace et stable, il devrait être complété par les auxiliaires. Nous avons en gros 3 sortes d'actions rémunérées pour les détenus dans la prison comme en France, c'est-à-dire le travail en concession, la formation professionnelle, et le service général. Le dernier cadre renvoie à des travaux d'entretien de la vie carcérale comme la cuisine, le nettoyage, le lavage..., mais aussi le travail comme auxiliaire de personnel. C'est pourquoi l'on trouve les condamnés dans les maisons d'arrêt du Japon où le travail pour les inculpés n'est pas prévu. Les détenus au service général font les préparations pour les travaux des détenus et font aussi les petits travaux d'auxiliaires sous la direction du personnel. Ainsi, c'est important pour les personnels s'ils ont de bons détenus pour le service général. On peut dire que le régime Japonais de l'administration pénitentiaire est fondé sur un grand pouvoir du personnel responsable et aussi sur des travaux préparatoires et auxiliaires des services généraux des détenus.

La commission de réforme a bien montré les effets pervers sur les droits des détenus de ce régime de personnel responsable. Mais finalement elle n'a pas abouti à la contester. Elle a choisi plutôt son maintien à la condition d'un aménagement organique. Dans ce contexte, le fait que la loi 2005 soit écrite

non pas pour les détenus mais pour le chef de prison, soulève de nombreux problèmes. En définitive la nouvelle loi s'inscrit moins comme un système de droits des détenus que comme celui de l'administration organique, composé par le régime du personnel responsable.

3) L'aménagement organique de personnels pénitentiaires

Nous allons passer à l'autre problème : l'allègement des tâches des personnels. Le nombre insuffisant de personnels avec l'augmentation de celui de détenus rend difficile l'administration pénitentiaire qui a toujours été surchargée, mais a été soutenue jusque là par le régime de responsabilité du personnel. L'aménagement organique des personnels était alors conçu pour le bureau de corrections comme beaucoup plus problématique que celui des bâtiments. Il y avait deux raisons. Premièrement, le régime du personnel responsable était déjà en crise à cause de la surpopulation carcérale. Deuxièmement, les caractères des publics incarcérés ont tellement changés depuis 20 ans. C'est le problème de l'augmentation des détenus difficiles à traiter. Qu'est-ce que les détenus difficiles à traiter? Ce sont notamment les détenus toxicomanes et les détenus âgés.

Les détenus toxicomanes occupent chaque année plus 20% des nouveaux arrivants des prisons japonaises. Ils ont des difficultés à vivre en collectivité à cause de leurs symptômes, qui leur autorise un hébergement en cellule individuelle où ils travaillent aussi. D'autre part, les détenus âgés de plus de 50 ans occupent plus de 30% de la population carcérale japonaise (ceux de 60 ans occupent 12,3%). Il y a beaucoup de détenus âgés handicapés qui ont des difficultés au quotidien comme rhabillage, toilette, bain... Dans ce cas

aussi, les détenus au service général prennent soin d'eux. C'est un trop lourd fardeau.

L'augmentation de nombre de détenus âgés révèle de la fragilité de la Sécurité sociale au Japon. Et elle témoigne aussi du fait que la prison Japonaise empêche plus que d'autres les accès au réseau de l'aide sociale. C'est, d'une part, à cause d'une politique de l'administration selon laquelle tous les services dans la prison sont distribués par les personnels pénitentiaires. Je voudrais appeler ici cette politique traditionnelle « Une autarcie humaine ». Ainsi la plupart des infirmiers dans la prison sont recrutés parmi les surveillants qui sont qualifiés comme infirmiers après leur carrière de personnel pénitentiaire. Dans le cas des médecins, on recrute un médecin pour un médecin-pénitentiaire employé non pas par l'hôpital mais par le Ministère des affaires juridiques. Autrement dit, les consultations et traitements pour les détenus sont toujours effectués par les médecins pénitentiaires sous le chef de prison, sauf en cas d'hospitalisation à l'extérieur. En sorte que le système carcéral n'est pas connu de la population Japonaise. Très peu de bénévoles ou de personnes extérieures comme aumôniers pénètrent dans les établissements, dont l'ensemble du personnel est fonctionnaire.

Or si tous les aspects de la vie des détenus sont pris en charge par le Ministère des affaires juridiques, l'Etat ne cotise pas pour des prestations comme la couverture maladie, et familiale pendant l'incarcération. C'est un principe qui est confirmé dans tous les textes des lois Japonaises concernant la Sécurité sociale. C'est ainsi que la période de l'incarcération éloigne le détenu du système des aides sociales et de la Société elle-même. Car c'est

en effet impossible à la plupart de détenus Japonais de continuer à verser les cotisations avec une rémunération de travail très basse. Par conséquent, une fois incarcéré dans la prison, il est difficile à la plupart de détenus d'accéder à la protection sociale après leur sortie. Pour cela, de nombreux détenus âgés libérés préfèrent retourner en prison, que vivre à l'extérieur des murs. La notion de peine n'a plus de pouvoir d'intimidation auprès eux. Elle devient plutôt un ressort pour susciter une nouvelle infraction et retourner en prison. Bref, au Japon, la peine a tranquillement commencé ici à changer de sens.

Il est intéressant de marquer, ici, la différence avec la France. Au cours des années 70 et spécifiquement à travers des conflits durs de cette époque, le débat sur la peine a été approfondi en France. La question de cette époque qui relève d'un certain pessimisme pénitentiaire, me paraît avoir été la suivante : si la prison n'atteint pas son but de correction du détenu et pourtant si elle subsiste, quelle est en fait son véritable rôle derrière son but manifesté? Mais quelque soit la réponse apportée, l'administration pénitentiaire devait assumer ses prisons. Evitant le débat sur le rôle social de la prison, elle a donné à la prison une définition pragmatique : « la prison, c'est la privation de la liberté d'aller et venir et rien d'autre ». Mais par cette définition, le détenu devient titulaire de tous les autres droits.

Et en effet, en France, on a assisté à une progressive reconnaissance des droits des détenus. Mais on décèle deux étapes différentes.

- L'entrée dans les prisons des journaux en 71, de la radio en 74, de la liberté de correspondance, du parloir sans séparation et de la

suppression d'uniforme en 83, et de la TV en 85 composent une première étape de réformes, c'est-à-dire, des réformes afin de rapprocher la vie carcérale de celle de la société.

- En suite, on a assisté à la deuxième étape qui élabore directement la vie carcérale en affinité avec les lois et les institutions extérieures et générales. En définitive, ce n'est plus la socialité fondant la vie extérieure des détenus, mais c'est le décloisonnement qui traite les détenus comme citoyens. On peut citer dans ce cadre, l'instruction offerte à tous les détenus en 85, le travail comme droit en 87, les activités socioculturelles en 90, le régime hospitalier de droit commun en 94, et surtout le détenu comme administré en 2000. Avec la loi du 12 décembre 2000 relative aux relations entre l'administration et ses administrés, le détenu est reconnu comme administré et il a le statut d'usager de l'administration pénitentiaire.

Avec cette idée de « détenu comme citoyen », fondée sur une approche opérationnelle de la peine, la prison française a rétabli les circuits avec la société. La prison n'est plus l'endroit exclusif du bureau de corrections. Le rôle de l'administration pénitentiaire se déplace du maintien de l'ordre dans la prison, à la jointure de la prison aux autres services pour insertion des détenus, comme en témoignent les activités du SPIP.

Par contre, avec l'idée « le détenu n'est pas citoyen », idée fortement attachée à la notion traditionnelle de la peine, la prison japonaise maintient encore aujourd'hui « une autarcie humaine ». Mais la surpopulation pénale et l'augmentation des détenus difficiles exigent le changement de son régime,

facilitant la possibilité des dérapages. Et elle cherche une solution dans l'aménagement des personnels.

4) La gestion déléguée japonaise, ses problèmes

C'est dans ce contexte, que le gouvernement Japonais a introduit les prisons à gestion déléguée. Mais s'il y a un manque de place et de personnel, ceci n'explique pas simplement les raisons du choix de cette voie. Cela résulte de la politique du gouvernement de cette époque, dont la promesse publique était la privatisation des PTT. Ce à quoi l'on doit faire attention, c'est le fait que l'introduction de ce type de prison est stipulée dans les deux articles d'une loi administrative pour « l'activation de l'économie locale et de la création de l'emploi local », bien qu'il était possible pour le Ministère de préparer son examen dans la cadre de la nouvelle loi de la prison. Autrement dit, la prison Japonaise dite privée n'est pas définie dans la loi pénitentiaire. Quel contraste, si on se rappelle le débat national Français de 86-87.

On peut affirmer que le Ministère des affaires juridiques a accordé de l'importance à l'installation sans à-coup de ce nouveau programme. Il l'a présenté comme privatisation partielle pour obtenir un accord des parlementaires. Pour les favorables à la privatisation, il a insisté sur le côté « privatisation », et pour les autres sur l'aspect « partiel ». Il est vrai qu'il y a deux types de privatisation de la prison : type Américaine (délégation totale) et type Française (délégation partielle). Dans le premier cas, toute gestion de l'administration pénitentiaire est confiée à la prison, mais dans l'autre, une partie des services. Comme vous le savez, en France, depuis 87, la direction, la surveillance et le greffe sont attribués à l'Etat (et en 2004 la réinsertion

a été ajoutée). Par contre les autres services sont confiés aux entreprises : comme la restauration, l'hôtellerie, la cantine, le nettoyage (services quotidiens), et le travail, formation professionnelle (quelque traitement) etc.

Ma conviction est que l'on ne peut pas choisir librement le type de privatisation. Ce choix est nécessairement limité si l'on resitue ces deux types de délégations par rapport au degré d'ouverture de l'administration pénitentiaire : soit l'étape de socialisation, soit celle de décloisonnement. Dans le pays où l'administration de la prison est exclusivement confiée à l'Etat comme les Etats-Unis, tous les services de la prison sont enclins à être délégués aux entreprises en bloc (délégation totale). Par contre, dans le pays où le décloisonnement est amorcé, un nombre significatif de parties de service pénitentiaire - soit les services quotidiens, soit quelques traitements des détenus -, sont confiés aux autres administrations générales, aux collectives locales, et aux associations. Pour cela, les services distribués aux entreprises privée deviennent partiels (délégation partielle).

On peut dire que la prison Japonaise se situe encore dans la première étape de socialisation. Il est en définitive peu cohérent qu'elle ait choisi la voie Française. Quand on examine les contrats de délégation des services, on peut facilement identifier sa spécificité Japonaise à travers la fréquence d'occurrence de l'expression « services assistants ». Ce qui veut dire que l'administration pénitentiaire demande aux entreprises d'assurer les services préparatoires ou auxiliaires comme le travail des détenus dans le service général. Mais la distinction entre les services de personnels de l'Etat et ceux des entreprises est beaucoup moins claire qu'en France. Au Japon, la loi dit que l'Etat peut déléguer théoriquement tous les sortes de services

de l'administration aux entreprises. Mais, en distinguant les services autoritaires de ceux non-autoritaires, pour les premiers on ne peut déléguer que les services bas-autoritaires.

Dans la délégation Française, chaque service est distribué à l'Etat ou aux entreprises. Mais dans celle Japonaise, pour tous les services, l'Etat et les entreprises co-existent et constituent une hiérarchie. Pour cela, dans les délégation Japonaise, l'Etat peut déléguer beaucoup plus de services (taux de délégation : 30% ou 50%) qu'en France (taux de délégation : 16%). Quand on dit 50%, ça veut dire que l'Etat paie à l'entreprise la moitié de la dépense personnelle prévue pour l'administration de l'Etat et l'Etat demande à l'entreprise le travail prévu pour la moitié des personnels. Mais dans ce cas là, pour l'entreprise, il n'y a pas de règle de nombre d'employés, ni forme de travail. En tout cas, par cette délégation Japonaise, le Bureau de correction peut aménager la manque de personnel. Mais bien sûr, il suscite quelques problèmes dangereux (par exemple, imaginez travail précaire dans la prison).

Cette délégation Japonaise est introduite pour sauver le régime traditionnel. Même s'il y a un point commun entre les services généraux des détenus (qui soutient le régime de personnel) et les services effectués dans cette délégation, le dernier apporte dans la prison la nouvelle population variée et détruit le régime traditionnel. D'autre part, il est nécessaire pour nous de connaître les effets du choix de la privatisation partielle, puisque nous sommes en processus de socialisation (première étape). Ainsi on peut dire qu'il n'y a pas de frontière entre deux délégations. Alors les Japonais sont toujours exposés à la prison dite privée totale.

- 1 Article repris d'une intervention à la formation continue 2009 « La prison en questions » de l'Ecole Nationale de la Magistrature organisée par Jean-Paul Céré (les 8-12 juin 2009, à Paris).