



association pour  
la prévention  
de la torture



# Avis et Recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté de France

2008 - 2014





association pour  
la prévention  
de la torture



# Avis et Recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté de France

---

2008 - 2014

## **Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté**

Suite à la ratification par la France du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines et traitement cruels, inhumains et dégradants (OPCAT) adopté par l'assemblée générale des Nations Unies en 2002, le législateur français a institué en 2007 un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et lui a conféré le statut d'autorité administrative indépendante.

Le Contrôleur général joue le rôle de Mécanisme national de prévention (MNP) aux termes de l'OPCAT. Celui-ci veille à ce que les personnes privées de liberté soient traitées avec humanité et dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Dans ce cadre, le Contrôleur général peut visiter à tout moment, sur l'ensemble du territoire français, tout lieu où des personnes sont privées de liberté.

Ce mandat a été exercé par M. Jean-Marie Delarue de 2008-2014.

## **Association pour la prévention de la torture**

L'APT est une organisation indépendante non-gouvernementale basée à Genève, qui œuvre dans le monde entier en faveur de la prévention de la torture et autres mauvais traitements.

L'APT a été fondée en 1977 par le banquier et avocat suisse Jean-Jacques Gautier. Depuis, l'APT est devenue une organisation leader dans son domaine. Son expertise et ses conseils sont demandés par des organisations internationales, des gouvernements, des institutions des droits humains et d'autres acteurs. L'APT a joué un rôle central dans la mise en place de normes et de mécanismes internationaux et régionaux visant à prévenir la torture, tels que le Protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture.

L'APT envisage un monde sans torture où les droits et la dignité de toutes les personnes privées de liberté sont respectés.

Copyright © 2014, Contrôleur général des lieux de privation de liberté et Association pour la prévention de la torture. Tous droits réservés. Le contenu de cette publication peut être librement cité ou réimprimé, à condition de citer la source. Les demandes d'autorisation de reproduction et/ou de traduction de la publication doivent être adressées au CGLPL ou à l'APT.

ISBN : 978-2-940337-70-5

Mise en page : Anja Härtwig, APT

Photos : Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Couverture : Cour de quartier disciplinaire de maison centrale

Impression : Imprimerie Villi®, France, octobre 2014

# Table des matières

---

Préface	1
Introduction	3
Nature des textes inclus dans ce recueil	5
<b>Recommandations</b> du 17 novembre 2008 relatives au local de rétention de <b>Choisy-le-Roi</b>	7
<b>Recommandations</b> du 24 décembre 2008 relatives à la maison d'arrêt de <b>Villefranche-sur-Saône</b>	10
<b>Recommandations</b> du 8 avril 2009 relatives au dépôt du tribunal de grande instance de <b>Bobigny</b>	15
<b>Recommandations</b> du 30 avril 2009 relatives à la maison d'arrêt de <b>Nice</b>	17
<b>Recommandations</b> du 11 mai 2009 relatives au commissariat central de police de <b>Boulogne-Billancourt</b>	21
<b>Recommandations</b> du 18 juin 2009 relatives au centre hospitalier <b>Esquirol</b> de <b>Limoges</b>	23
<b>Avis</b> du 21 octobre 2009 relatif à l'exercice de leur <b>droit à la correspondance</b> par les personnes détenues	25
<b>Recommandations</b> du 15 octobre 2009 relatives au commissariat de police de <b>Besançon</b>	29
<b>Recommandations</b> du 23 février 2010 relatives aux brigades de gendarmerie nationale d' <b>École Valentin</b> , <b>Chambray-les-Tours</b> et <b>Migennes</b>	33
<b>Recommandations</b> du 23 février 2010 relatives à la maison d'arrêt de <b>Mulhouse</b>	35
<b>Recommandations</b> du 10 juin 2010 relatives aux brigades de surveillance intérieure de la douane d' <b>Amiens</b> et de <b>Reims</b>	39
<b>Avis</b> du 10 juin 2010 relatif à la <b>protection des biens</b> des personnes détenues	41

<b>Avis</b> du 30 juin 2010 relatif à la prise en charge des <b>personnes transsexuelles incarcérées</b>	47
<b>Recommandations</b> du 30 juin 2010 communes au centre de rétention et à la maison d'arrêt de <b>Mayotte</b>	55
<b>Recommandations</b> du 30 juin 2010 relatives au centre de rétention administrative de <b>Pamandzi</b>	57
<b>Recommandations</b> du 30 juin 2010 relatives à la maison d'arrêt de <b>Majicavo</b>	61
<b>Recommandations</b> du 1 <sup>er</sup> décembre 2010 relatives aux <b>centres éducatifs fermés de Beauvais, Sainte-Gauburge, Fragny et L'Hôpital-le-Grand</b>	64
<b>Avis</b> du 10 janvier 2011 relatif à l' <b>usage du téléphone</b> par les personnes privées de liberté	68
<b>Recommandations</b> du 15 février 2011 relatives à l' <b>infirmerie psychiatrique de la préfecture de police</b>	75
<b>Avis</b> du 15 février 2011 relatif à certaines modalités de l' <b>hospitalisation d'office</b>	80
<b>Avis</b> du 24 février 2011 relatif à l' <b>exercice du culte</b> dans les lieux de privation de liberté	87
<b>Avis</b> du 17 juin 2011 relatif à la <b>supervision des personnels de surveillance</b> et de sécurité	95
<b>Avis</b> du 20 juin 2011 relatif à l' <b>accès à l'informatique</b> des personnes détenues	99
<b>Avis</b> du 14 octobre 2011 relatif à l' <b>emploi de la visio-conférence</b> à l'égard des personnes privées de liberté	105
<b>Recommandations en urgence</b> du 30 novembre 2011 relatives au centre pénitentiaire de <b>Nouméa</b>	112
<b>Avis</b> du 22 mai 2012 relatif au <b>nombre de personnes détenues</b>	119
<b>Avis</b> du 26 septembre 2012 relatif à la mise en œuvre du <b>régime de semi-liberté</b>	131
<b>Recommandations en urgence</b> du 12 novembre 2012 relatives au centre pénitentiaire des <b>Baumettes à Marseille</b>	141
<b>Avis</b> du 17 janvier 2013 relatif aux séjours injustifiés en <b>unités pour malades difficiles</b>	151

<b>Avis</b> du 13 juin 2013 relatif à la <b>possession de documents personnels</b> par les personnes détenues et à l'accès de celles-ci aux documents communicables	157
<b>Avis</b> du 8 août 2013 relatif aux <b>jeunes enfants en prison</b> et à leurs mères détenues	167
<b>Recommandations en urgence</b> du 17 octobre 2013 relatives aux <b>centres éducatifs fermés d'Hendaye</b> et de <b>Pionsat</b>	179
<b>Avis</b> du 31 janvier 2014 relatif à la mise en œuvre de la <b>rétenion de sûreté</b>	183
<b>Avis</b> du 24 mars 2014 relatif à l' <b>encellulement individuel</b> dans les établissements pénitentiaires	193
<b>Recommandations en urgence</b> du 26 mars 2014 relatives au <b>quartier des mineurs</b> de la maison d'arrêt de <b>Villeneuve-lès-Maguelone</b>	202
<b>Avis</b> du 9 mai 2014 relatif à la situation des <b>personnes étrangères détenues</b>	211
Index	225



Fil de fer barbelé d'un établissement pénitentiaire

# Préface

---

En six ans d'existence, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a réussi à s'imposer comme une institution incontournable sur les questions de privation de liberté en France. Œuvrant souvent à contre-courant, Jean-Marie Delarue et ses contrôleurs ont aussi et surtout su rendre leur dignité à celles et ceux que nos sociétés tendent à reléguer aux oubliettes de la conscience collective : les personnes privées de leur liberté.

Depuis 2008, le Contrôleur général est parvenu à influencer positivement le débat sur les questions de détention, ainsi que les politiques publiques en la matière. Outre ses visites régulières de lieux de détention, il a su faire usage des principales armes à sa disposition, à savoir sa parole, ses rapports et ses recommandations. Il a inlassablement interpellé aussi bien les autorités que ses concitoyens sur la réalité de la détention. Dans ses rapports annuels, ses avis publics, ou encore ses entretiens avec les médias, il a redonné une voix à celles et ceux qui étaient devenus inaudibles.

L'Association pour la prévention de la torture (APT) suit avec grand intérêt le travail effectué par le Contrôleur. Véritable invitation à réfléchir sur la privation de liberté, chaque prise de parole est le fruit d'un travail sur le terrain, résultat de visites dans les établissements pénitentiaires, les locaux de garde à vue, les centres éducatifs fermés, les centres de rétention administrative, les établissements de santé, et autres lieux fermés. Admiratifs des analyses proposées et des positions parfois courageuses concernant des questions aussi variées que les jeunes enfants en prison et leurs mères détenues, la surpopulation carcérale ou la prise en charge des personnes transsexuelles incarcérées, nous avons fait en sorte de les relayer auprès des autres Mécanismes nationaux de prévention (MNP) de par le monde.

A ce jour, la communauté des MNP représente cinquante-neuf institutions actives sur les cinq continents. Persuadés que le mouvement global de la prévention de la torture a tout à gagner d'une meilleure diffusion des avis et recommandations du Contrôleur général,



nous sommes heureux de participer à leur mise en recueil, et à leur traduction vers l'anglais et l'espagnol. Nous sommes convaincus que les MNP, les autres instances de contrôle, mais également les autorités en charge d'établissements fermés et toute personne intéressée par ces questions, trouveront une véritable source d'inspiration dans les avis et recommandations reproduits ici.

Au nom de l'APT, je tiens à remercier Jean-Marie Delarue pour ces six années d'inspiration continue et à souhaiter une très longue vie à l'institution indispensable qu'est le contrôle général des lieux de privation de liberté. J'espère que ce recueil contribuera, grâce aux analyses et recommandations qu'il contient, à renforcer le travail de celles et ceux qui œuvrent au quotidien à prévenir la torture et les mauvais traitements dans les lieux de privation de liberté.

**Mark Thomson**

Secrétaire général de l'APT

# Introduction

---

La loi qui a institué, en 2007, le Mécanisme national de prévention français, intitulé Contrôleur général des lieux de privation de liberté, lui donne mission de veiller à la protection de l'ensemble des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, qu'elles soient en prison, en garde à vue, en centre de rétention pour étrangers, dans les geôles d'un tribunal, dans un hôpital de santé mentale, en centre éducatif fermé pour mineurs ou dans tout autre lieu dans lequel des personnes sont enfermées par la décision d'un juge ou d'une autorité administrative.

Parmi les moyens que la loi donne au contrôle général figure, d'une part, le droit de faire parvenir au gouvernement des avis ou des recommandations, d'autre part, après information préalable, celui de publier ces avis ou recommandations au Journal officiel de la République française.

Durant les six années de mandat du premier Contrôleur général, trente-six avis ou recommandations ont été ainsi rendus publics soit, en moyenne, un tous les deux mois. Ils complètent et éclairent les autres moyens d'expression (et donc de recommandations) du mécanisme national de prévention, c'est-à-dire les rapports établis après chaque visite et les rapports annuels. Ils sont généralement repris et commentés dans la presse nationale.

La pratique a conduit à distinguer les avis, qui ne font référence à aucun lieu de privation de liberté déterminé mais sont centrés sur un thème (une population déterminée : les étrangers, les transsexuels ; une procédure : la visio-conférence ; un objet : le courrier, le téléphone) ; et les recommandations, qui procèdent de la visite d'un ou de plusieurs établissements. La loi permet de publier des recommandations en urgence, en cas de violation grave des droits fondamentaux : cette procédure a été utilisée à quatre reprises.

Mais qu'on ne s'y trompe pas. Avis ou recommandations, tous mettent en valeur un thème général, une idée d'ensemble, qui dépasse les

limites d'un établissement ou même de quelques établissements. La recommandation relative à la prison de Marseille (les Baumettes) de 2012, qui a eu un large écho dans la presse, ne porte pas seulement sur l'insalubrité et les violences de cette seule prison. Elle dénonce surtout l'inertie des autorités qui, avisées depuis longtemps par des visites successives (notamment celle du Comité européen de prévention de la torture) n'ont pas su prendre les remèdes qui s'imposaient.

Parce que ces avis et recommandations ont une portée générale, ils ont paru susceptibles d'intéresser un grand nombre de lecteurs. Je souhaite que ce recueil vienne en aide à ceux qui oeuvrent pour la dignité de la personne humaine.

**Jean-Marie Delarue**

Contrôleur général des lieux de privation de liberté  
de 2008 à 2014

# Nature des textes inclus dans ce recueil

---

## Avis

« Dans son domaine de compétences, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté émet des avis, [...] et propose au Gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables. Après en avoir informé les autorités responsables, il peut rendre publics ces avis [...] » (article 10 de la loi du 30 octobre 2007)<sup>1</sup>

Un avis est un texte portant sur une thématique transversale faisant la synthèse des observations effectuées par le Contrôleur général et son équipe à la suite de l'ensemble des visites d'établissements.

## Recommandations

Après avoir transmis aux ministres concernés le rapport de visite et pris connaissance de leurs observations, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut formuler des recommandations qu'il rend publiques. Sont ainsi publiées au *Journal Officiel de la République Française* les recommandations dont la portée est d'ordre général en ce qu'elles s'appliquent, au-delà du seul établissement visité, à un ensemble d'établissements.

## Recommandations en urgence

L'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 permet au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, lorsqu'il constate une violation grave des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, de saisir sans délai les autorités compétentes de ses observations en leur demandant d'y répondre dans un délai imparti. À l'issue de ce délai, il constate s'il a été mis fin à la violation signalée et s'il l'estime nécessaire, il rend alors immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues.

---

<sup>1</sup> Loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000279700&dateTexte>



Passage dans un établissement pénitentiaire

## Recommandations du 17 novembre 2008<sup>2</sup> relatives au local de rétention de Choisy-le-Roi

---

Le local de rétention de Choisy-le-Roi (Val-de-Marne), dont la gestion incombe à la direction générale de la police nationale (direction centrale de la sécurité publique), a été visité par deux contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté le mardi 8 juillet 2008, de 11 heures à 20 heures.

Les observations factuelles recueillies au cours du contrôle ont été communiquées au commissaire de police responsable du commissariat le 30 juillet 2008. Elles ont donné lieu à une réponse du préfet du Val-de-Marne en date du 19 août 2008. Le procureur de la République près du tribunal de grande instance de Créteil, interrogé par écrit, a fait connaître sa réponse par lettre du 3 septembre 2008.

Le rapport définitif de la visite a été communiqué pour observations au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et à la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales le 15 septembre 2008. Le 24 octobre 2008, la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a fait connaître qu'elle s'en remettait au ministre chargé de l'immigration du soin de répondre. Le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a fait connaître ses observations dans une note du 25 octobre 2008.

A la suite de cette procédure, et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté formule les recommandations suivantes :

**1/** Les locaux de rétention ont été installés dans des lieux dont la destination initiale n'était pas, en général, la rétention des étrangers qui font l'objet d'une procédure d'éloignement. Le local de Choisy-le-Roi ne fait pas exception à cette règle, puisque les sept pièces qui le composent (quatre chambres, une salle de détente, un vestibule, un local destiné à la garde sans compter les sanitaires) ont été conçues dans des pièces à usage initial de bureaux, dans un commissariat de

---

<sup>2</sup> Publication au Journal Officiel de la République française n°0274 du 25 novembre 2008, texte n°58.

circonscription. Si l'ensemble est dans un état général satisfaisant, sa distribution et ses dimensions ne donnent pas entièrement satisfaction. Au surplus, certains défauts propres au commissariat (insuffisance du réseau électrique), dont pâtissent aussi les fonctionnaires de police, ont des conséquences sur le fonctionnement du local. Il faut donc rechercher à moyen terme l'implantation des locaux de rétention dans des immeubles conçus à cet effet.

2/ Les quatre chambres, dont l'une est réservée aux femmes, sont en enfilade (les chambres « hommes » étant séparées de la chambre « femmes » par le local réservé à la garde). Les hommes retenus, pour accéder aux sanitaires, doivent donc passer devant la chambre des femmes. Or celle-ci est séparée du couloir par une paroi entièrement vitrée, que rien ne peut obturer. S'il est évident que des motifs de sécurité doivent permettre aux fonctionnaires de la garde de surveiller tous les retenus, cette exigence ne saurait l'emporter sur le respect de l'intimité à laquelle chacun a droit. Un tel agencement ne se rencontre, par exemple, dans aucun établissement pénitentiaire. Cette manière de faire est attentatoire à la dignité humaine et aucune prescription de sécurité ne saurait la justifier. De telles installations doivent au plus vite disparaître (par exemple par la pose d'un film opaque sur la vitre).

3/ Les visites aux personnes retenues se déroulent dans des conditions peu satisfaisantes, alors même qu'on compte sur des tiers pour apporter aux étrangers ce qui leur manque ou le réconfort qui peut assurer un séjour plus paisible. En effet, ces entretiens se déroulent dans un couloir où aucun siège n'est proposé. Ils sont au surplus limités à une durée de vingt minutes (comme il est vrai dans d'autres locaux ou centres) sans qu'aucune raison clairement établie justifie ce délai (selon une étude faite par les contrôleurs du registre, sur 234 personnes retenues à Choisy-le-Roi, seules 78 [33 %] ont eu des visites). Le contrôleur général est convaincu qu'un accès plus prolongé et confortable de tiers n'est pas contraire à la sécurité de la rétention. Dans ces conditions, des facilités accrues doivent être données.

4/ Il est clair que les fonctionnaires de police de la sécurité publique affectés à la garde des personnes retenues, à Choisy-le-Roi, mais aussi dans d'autres locaux équivalents, sont pour la plupart dans leur premier emploi après leur formation initiale. Outre la déception qu'ils éprouvent à exercer un métier peu considéré, qu'ils n'avaient pas imaginé devoir effectuer, il est patent qu'ils n'ont pas reçu dans l'enseignement qui leur a été dispensé d'éléments utiles pour gérer,

dans un espace étroit et dans un temps prolongé, une relation avec des personnes physiques incertaines de leur sort. Leur réaction peut être alors, par méfiance et crainte, et dans une intention légitime de protection personnelle, de renforcer l'aspect draconien des mesures de sécurité qui sont prises. Si une formation particulière ne saurait être envisagée à destination des personnels chargés de la garde des étrangers retenus, les conditions dans lesquelles les fonctionnaires appréhendent la garde prolongée de personnes physiques sont une des composantes de la profession qui doit retenir davantage l'attention tant pendant la formation initiale que par l'aide que les jeunes fonctionnaires sont susceptibles de recevoir de leurs collègues plus anciens et de leur encadrement lors de la première affectation.

5/ La visite a permis également de relever des éléments positifs. En particulier, l'examen du registre - bien tenu - établit qu'aucune personne retenue ne reste dans les lieux au-delà des quarante-huit heures prévues par la réglementation en vigueur. En outre, à l'initiative d'un responsable, une convention passée avec une entreprise locale sur la fourniture de draps en papier (renforcé) permet de garantir une hygiène rigoureuse, tout en diminuant les frais de blanchisserie : l'autorité administrative peut examiner les possibilités d'extension de ce procédé. Si des incidents ont pu se produire dans le passé, relatifs notamment à l'ingestion ou l'utilisation de produits dangereux par des retenus (par exemple le 3 janvier 2008), la période précédant la visite n'a été marquée par aucun événement de cette nature. Les avocats (peu nombreux à venir) et les associations peuvent accéder au local dans des conditions satisfaisantes. L'accès aux soins et aux traitements est assuré. La restauration n'appelle pas de remarques particulières.



## Recommandations du 24 décembre 2008<sup>3</sup> relatives à la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône

---

La maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône, établissement pénitentiaire, a été visitée par cinq contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté du mardi 23 septembre au jeudi 25 septembre 2008.

Les constats opérés lors de cette visite ont donné lieu à un premier rapport communiqué au directeur de l'établissement le 7 octobre 2008. Celui-ci a répondu par courriers du 14 octobre puis du 4 novembre 2008.

Le rapport complet de la visite a été communiqué pour observations, d'une part, à la garde des sceaux, ministre de la justice, d'autre part, à la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative le 27 octobre 2008. La ministre de la santé a fait connaître sa réponse par lettre en date du 11 décembre suivant ; la garde des sceaux a répondu le 17 décembre. Ces réponses seront annexées au rapport.

A la suite de cette procédure, et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques les recommandations suivantes :

**1/** L'établissement a mis en œuvre un « parcours individualisé » des détenus. Cette initiative paraît à première vue positive. Elle se rapproche des objectifs des règles pénitentiaires européennes (règles 103.2 à 103.4) et du « parcours d'exécution de peines » que comporte le projet de loi pénitentiaire (article 51), actuellement soumis au Parlement. Tel qu'observé localement toutefois, ce « parcours » consiste à opérer un tri parmi les condamnés, en proposant une évolution à certains d'entre eux et en laissant les autres sans espoir d'amélioration de leur sort. Les premiers sont gratifiés d'un « contrat » quelquefois bien réel, mais parfois aussi vide de tout contenu (ni engagement du détenu, ni activité offerte par l'administration) ; les seconds n'ont aucune proposition de projet ou d'activité. L'illusion du « parcours » peut donc se traduire en définitive par une pure

---

<sup>3</sup> Publication au Journal Officiel de la République française n°0004 du 6 janvier 2009, texte n°80.

et simple ségrégation entre les différents bâtiments ou étages de l'établissement, avec les détenus susceptibles d'évolution au cours de leur incarcération et ceux qui seront laissés pour compte de manière souvent irréversible durant tout leur temps de détention, dans une course réputée difficile pour eux comme pour le personnel pénitentiaire. Les modalités d'affectation des surveillants aggravent encore le phénomène, en réservant le volontariat aux secteurs offrant aux détenus un « parcours », ce qui comporte le risque de placer le personnel, lui aussi, dans un dispositif de séparation injustifiée.

Si des projets adaptés à chacun peuvent être mis en œuvre en détention, ce n'est qu'à la condition qu'un cheminement bien réel soit proposé à tous les détenus sans exception et que les moyens correspondants soient dégagés.

2/ La possibilité de recours des détenus contre des décisions qui leur sont applicables apparaît insuffisamment développée : les lettres en la matière peuvent être ouvertes par celui dont on se plaint ; leur acheminement n'est pas garanti ; elles peuvent demeurer sans réponse. Certes, beaucoup sont vouées à l'échec, certaines sont abusives. Mais, même maladroite ou erronée, la demande du détenu ne saurait être ignorée. Faute de quoi, le recours à la protestation désordonnée, violente, est inévitable à court ou moyen terme ; en effet, l'absence d'écoute le justifie aux yeux des intéressés.

Tout détenu a droit au recours hiérarchique, comme le rappellent à leur manière les règles pénitentiaires européennes (règle 70.1) ; il doit avoir les moyens de l'exercer. A cette fin, les éléments matériels pour user de ce droit doivent être procurés au détenu (y compris à celui qui ne sait pas écrire) ; la lettre doit parvenir directement à son destinataire ; la confiance nécessaire doit être respectée ; une réponse motivée doit être donnée. Des efforts substantiels doivent être réalisés sur ce point.

3/ En lien avec la recommandation qui précède, on constate que les directeurs d'établissement et leurs adjoints assurent dans des conditions difficiles une tâche très lourde, qui implique la gestion des personnels, les charges matérielles de la détention, la concertation des personnes qui interviennent en prison et bien entendu le bon accomplissement des missions qui incombent à l'établissement dont ils ont la responsabilité. Cette multiplicité ne doit pas toutefois les détourner de l'essentiel : la bonne connaissance de la détention et des

personnes qui s'y trouvent. Ils ne peuvent s'en remettre sur ce point au seul encadrement supérieur de la détention (chef de détention et officiers). Il importe qu'ils possèdent une vue approfondie des détenus et qu'ils prodiguent aux personnels le soutien dont ceux-ci ont besoin.

Il est donc nécessaire que l'emploi du temps des responsables d'établissement leur permette de passer du temps en détention, de recevoir ceux des détenus qui le souhaitent en audience, de répondre à leurs demandes écrites et, plus généralement, d'avoir une connaissance précise et renouvelée des personnes incarcérées dans leur établissement. Le garde des sceaux en convient, qui a demandé, selon ses indications, aux directrices adjointes de l'établissement visité de renforcer leur présence en détention.

4/ Comme l'a démontré dans l'établissement visité une violente rixe survenue le 31 août dernier, opposant plus d'une quinzaine de détenus, les cours de promenade sont les lieux de tous les dangers : menaces, rackets, violences, jets de projectile, trafics... Elles sont le réceptacle de toutes les tensions et toutes les frustrations, d'autant plus vives que les détenus sont massivement privés d'activités. Le personnel ne s'y introduit jamais avec eux et surveille ces cours depuis des postes avoisinants ou par vidéosurveillance. Elles constituent paradoxalement un espace dépourvu de règles dans des établissements soumis à des normes multiples et incessantes. Elles sont, en quelque sorte, abandonnées aux détenus, qui considèrent volontiers la cour comme un exutoire au confinement en cellule et comme un marché, substitut aux privations. En cas de rixe ou d'agression, il faut attendre que les détenus aient réintégré le bâtiment pour reprendre le contrôle de la situation. Les conséquences en sont triple : le plus fort impose sa loi ; des blessures graves sont fréquemment constatées ; bon nombre de détenus refusent d'aller en promenade, de peur des agressions. Et les coupables d'infractions sont loin d'être toujours sanctionnés.

Cette situation doit évoluer. Il ne peut être admis qu'un agent de l'administration, quel qu'il soit, soit exposé à des risques inconsidérés. Leur protection est un impératif pour le Contrôleur général. Mais la reconquête des cours de promenade, qui ne peut se concevoir que comme un processus de longue haleine, doit être recommandée comme un objectif de l'administration pénitentiaire. Progressivement, dans certaines hypothèses, dans certains établissements, jusqu'à s'appliquer en toutes circonstances et en tous lieux, les surveillants,

en effectifs suffisants, comme d'ailleurs tout autre acteur, doivent coexister dans tous les espaces avec les détenus. La cour doit redevenir ce pourquoi elle est faite : un lieu de promenade, c'est-à-dire de détente, de sociabilité ou de possibilité de rester seul. Cette recommandation est inséparable des recommandations 1 et 2 ci-dessus.

5/ Pour diminuer les chances de réception des projectiles venus du dehors, précisément, mais aussi les jets de détritiques depuis les cellules, habitude ancrée dans la plupart des établissements, l'administration, logiquement, multiplie, à la place des classiques barreaux aux fenêtres, des caillebotis, sorte de grillages épais et très serrés. Si les jets divers (et le « yoyotage ») peuvent s'en trouver diminués (rarement supprimés), la pose de caillebotis a pour effet de plonger les cellules dans la journée dans une quasi-obscurité, donnant aux détenus une forte impression d'isolement et d'ombre. Ces dispositifs peuvent même avoir pour effet de les priver de toute vision du ciel. Ils aggravent la vie cellulaire déjà difficile ou très difficile, attisent les sentiments dépressifs ou de colère.

Le gain de court terme tiré de la pose de ces éléments est incontestable. Mais il ne doit pas dissimuler qu'il accroît les tensions supplémentaires de moyen et long terme, du fait du sentiment de contrainte et de pression qu'ils engendrent sur les détenus, lesquels, invisibles derrière les caillebotis, sont renforcés dans leur anonymat. Par conséquent, on ne doit pas douter qu'à terme les relations avec les personnels seront encore plus difficiles. Si les problèmes de sécurité et d'hygiène posés par les jets et la communication intempestive avec l'extérieur sont bien réels, il est recommandé de les résoudre autrement (renforcement de l'efficacité des nettoyages et de la collecte des déchets, multiplication des occasions de dialogue - cf. recommandations 2, 3 et 6 -, présence dans les cours - cf. recommandation 4 -, protections contre les projectiles à la hauteur de l'enceinte extérieure).

6/ L'attention doit être attirée évidemment sur les conditions de travail difficiles des personnels. Notamment a été constaté le découragement des personnels d'insertion et de probation (que traduit par exemple la rotation importante des effectifs), symétrique du vif mécontentement des détenus à leur endroit. Surchargés de tâches bureaucratiques et de cas à traiter, singulièrement dans l'établissement des dossiers nécessaires pour les procédures d'application des peines et de sortie de l'établissement, tâches qui ne correspondent d'ailleurs pas aux

motivations d'origine de nombre d'entre eux, ces agents délaissent, parce qu'ils ne peuvent faire autrement, deux actions majeures en maison d'arrêt : d'une part, l'écoute et la prise en considération du tout-venant des préoccupations des condamnés, notamment de ceux condamnés à des peines courtes et de ceux en situation de précarité, dont les demandes restent sans réponse dans des délais raisonnables et dont la personnalité est, par conséquent, de moins en moins réellement connue ; d'autre part, les actions en faveur de la population des prévenus, laquelle reste à l'écart (sauf dans l'hypothèse d'une procédure « arrivants », lorsqu'elle existe) de toute intervention sociale efficace.

La prise en charge sociale de la plupart des détenus est défailante aujourd'hui. Il est recommandé de restaurer, par des effectifs renforcés, par un effort constant d'écoute en détention (cf. recommandation 3) qui vaut aussi pour les conseillers d'insertion et de probation, par une meilleure prise en considération des facteurs personnels dans les commissions d'application des peines, par la réponse aux préoccupations quotidiennes de tous les détenus sans exception, la qualité de cette prise en charge. Il est également recommandé que, comme le personnel de direction, les conseillers d'insertion et de probation soient plus présents en détention, pour pouvoir tout à la fois répondre aux sollicitations et mettre en œuvre (tout autant que suivre) des activités socio-éducatives et culturelles intéressant le plus grand nombre possible de détenus.

## **Recommandations du 8 avril 2009<sup>4</sup> relatives au dépôt du tribunal de grande instance de Bobigny**

---

Le dépôt du tribunal de grande instance de Bobigny (Seine-Saint-Denis) a été visité par quatre contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté le 13 octobre 2008.

Les observations factuelles recueillies au cours du contrôle ont été communiquées le 22 octobre 2008 au commandant de la compagnie de garde et de présentations judiciaires de la direction départementale de la sécurité publique de la Seine-Saint-Denis. Elles ont donné lieu à une réponse en date du 14 novembre 2008.

À la suite de cette réponse, les contrôleurs se sont rendus le 26 novembre 2008 sur le site afin de procéder à des constatations complémentaires.

Le rapport complet de la visite a été communiqué pour observations, d'une part, à la garde des sceaux, ministre de la justice, d'autre part à la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le 28 novembre 2008.

La garde des sceaux a répondu le 13 février 2009.

La ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a fait connaître sa réponse le 12 mars 2009.

À la suite de cette procédure, et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques les recommandations suivantes :

1/ Un entretien permanent doit être assuré et des travaux doivent être entrepris pour mettre fin aux conditions d'hygiène qui, dans les cellules, sont indignes : odeurs pestilentielles, sanitaires bouchés, présence de bouteilles en plastique remplies d'urine, traces d'excréments sur les murs...

2/ La configuration du local de fouille est à revoir. En effet, malgré le renforcement occulté par une paroi, le respect de l'intimité n'est pas

---

<sup>4</sup> Publication au Journal Officiel de la République française n°0088 du 15 avril 2009, texte n°58.

garanti lors des opérations de fouille des personnes conduites à leur arrivée : une personne en train de se déshabiller est susceptible d'être vue par des tiers, la pièce dans laquelle la fouille est réalisée n'étant pas close.

3/ La pratique du retrait du soutien-gorge et de la paire de lunettes de vue doit être abandonnée : elle constitue une atteinte à la dignité de la personne qu'aucun impératif de sécurité mis en avant ne justifie.

4/ La confidentialité des entretiens des personnes déférées et extraites avec les avocats, les travailleurs sociaux et les interprètes doit être assurée, la configuration actuelle des cabines ne la garantissant pas.

5/ Toute personne doit pouvoir comparaître dignement devant son juge ; cette exigence rejoint celle des droits de la défense. La situation actuelle ne le permet pas :

a) Le sommeil est perturbé par un éclairage permanent des cellules, y compris la nuit, et par l'absence de véritable couchage ;

b) La toilette est impossible ;

c) Les personnes extraites ne bénéficient pas d'un petit déjeuner avant leur départ de l'établissement pénitentiaire et les personnes déférées reçoivent un sandwich qui ne constitue pas un véritable repas.

6/ Une réflexion associant le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le ministère de la justice doit être engagée très rapidement pour mettre fin à l'imprécision du champ de compétence des autorités administratives et judiciaires. La situation actuelle génère une logistique défailante ressentie par les fonctionnaires comme étant un défaut de compréhension et de soutien.

## Recommandations du 30 avril 2009<sup>5</sup> relatives à la maison d'arrêt de Nice

---

La maison d'arrêt de Nice, établissement pénitentiaire, a été visitée par quatre contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté du mercredi 12 au vendredi 14 novembre 2008.

Les constats opérés lors de cette visite ont donné lieu à un premier rapport communiqué au directeur de l'établissement le 8 décembre 2008.

Le directeur a fait connaître ses observations sur ce rapport par lettre du 26 décembre suivant.

Le rapport complet de la visite a été ensuite communiqué pour observations à la garde des sceaux, ministre de la justice, le 19 janvier 2009. Il a été également communiqué, pour observations éventuelles, à la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative le même jour.

La garde des sceaux a fait connaître ses remarques, qui seront annexées au rapport, par lettre en date du 12 mars 2009. La ministre de la santé et des sports n'a pas produit d'observations.

À la suite de cette procédure, conformément à l'article 10 de la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques les recommandations suivantes :

**1/** En dépit des travaux qui y sont réalisés, la maison d'arrêt de Nice est vétuste et nombre de ses installations, en particulier celles relatives à la circulation de l'électricité, de l'eau ou des eaux usées, ne sont pas adaptées aux nécessités de l'hébergement. Ces défaillances proviennent du fait que, pendant longtemps, a existé un projet de reconstruction de l'établissement dans la plaine du Var, à l'ouest de l'agglomération. L'existence même de ce projet a constitué dans le passé un motif de refuser à l'actuelle maison d'arrêt, implantée dans le centre de Nice, tout investissement significatif. La question de la reconstruction sur site ou de la réimplantation ailleurs n'apparaît

---

<sup>5</sup> Publication au Journal Officiel de la République française n°0109 du 12 mai 2009, texte n°63.



d'ailleurs pas entièrement tranchée aujourd'hui.

Il appartient naturellement aux pouvoirs publics de veiller au bon emploi des ressources de l'État et de faire obstacle à des dépenses inutiles : le contrôle général y est sensible. Mais cet argument n'est pas en cause ici, dès lors que la question est posée depuis des années. Il est d'autant moins recevable que la décision nécessaire met en cause la vie quotidienne, dans ce qu'elle a de plus élémentaire, de centaines de personnes.

Conscient de ce que, depuis plusieurs années, l'État est engagé dans un effort immobilier important, le Contrôleur général doit toutefois souligner la nécessité d'une programmation rigoureuse, dont les éléments doivent demeurer aussi stables que possible, et qui doit permettre de concilier le contrôle des dépenses et la nécessité d'assurer les besoins minimaux de confort aux personnes placées sous main de justice et à ceux qui en ont la charge.

2/ Lors de la visite des contrôleurs, la maison d'arrêt comptait 429 détenus effectivement présents pour 315 places (136% d'occupation). Sur cette population, selon les indications recueillies sur place, quarante-neuf étaient employés en qualité d'auxiliaires dans les services de l'établissement et vingt et un dans les ateliers (quatorze hommes sur 480 détenus et sept femmes sur trente-six détenues). Autrement dit, moins de 15% de la population incarcérée était pourvue d'un « emploi » rémunéré. On ne saurait évidemment retenir au titre du travail pénitentiaire, comme le fait la ministre de la justice, les emplois des occupants du quartier de semi-liberté qui, par définition, travaillent à l'extérieur de la détention.

Il faut naturellement d'emblée indiquer que la question du travail en prison est une des plus difficiles à résoudre ; qu'elle est dépendante d'un état de l'économie (le nombre des emplois offerts en prison diminue fortement avec la crise économique ouverte en 2008) et du marché du travail ; qu'elle est soumise à la volonté des entreprises ; qu'on ne doit pas confondre l'activité « professionnelle » dans les établissements et le travail à l'extérieur (semi-liberté, chantiers extérieurs), dont les conséquences sont plus positives.

Il n'en reste pas moins vrai que la situation actuelle est gravement préoccupante. Il est nécessaire, rapidement, de développer un dispositif actif de recherche d'offres de travail, d'encourager de nouveaux modes d'activité (informatique), d'accroître les activités de

la régie pénitentiaire, de réfléchir à de nouveaux modes de placements extérieurs (avec un statut correspondant). La faiblesse actuelle du volume de travail, outre les effets qu'elle a pour les revenus distribués (moins de travail se traduit par davantage de pauvreté en détention), sur l'ennui en prison, par conséquent sur les tensions qui y existent, a pour conséquence d'éloigner toute possibilité d'aménagements de peine pour des détenus qui pourraient en bénéficier, dès lors que l'un des critères d'attribution de ces aménagements est de savoir si le détenu travaille ou non. Un plan d'action en la matière apparaît très souhaitable.

3/ Il convient aussi de mieux organiser les activités offertes en détention de telle sorte qu'elles intéressent le plus grand nombre possible de détenus. Certes, ces activités sont le plus souvent intéressantes et des dévouements exemplaires, motivés, réfléchis en sont la source. Mais elles sont trop fugaces et rassemblent de très faibles nombres. Au surplus, elles apparaissent peu coordonnées et on a quelque difficulté à déceler derrière l'ensemble ce qui les a déterminées, quelle perspective elles offrent et, le cas échéant, comment elles accroissent les chances de réinsertion.

En d'autres termes, il convient de mieux définir la finalité des activités et d'en accroître le nombre de bénéficiaires (ce dernier point ayant déjà été évoqué dans les recommandations du 6 janvier 2009), sans accroître de manière inconsidérée les mouvements au sein de l'établissement.

4/ Un décompte aussi rigoureux que permanent (il existe déjà souvent de fait) devrait être fait des détenus qui refusent d'aller en promenade. L'attention a déjà été appelée (recommandation du 6 janvier 2009) sur la violence existante dans les cours. La peur est le plus fréquemment à l'origine de ces refus. Par conséquent, le nombre de ceux qui ne « descendent » pas est un des indices qui permettent de caractériser la vie de l'établissement. Une attention particulière devrait lui être portée, comme la garde des sceaux l'indique d'ailleurs dans ses observations.

Plus généralement, une vigilance particulière doit s'exercer (ainsi que le font spontanément nombre de surveillants) à l'égard de ceux qui sont entièrement passifs ou retranchés dans leur cellule, ne bénéficient de rien ou ne sont désireux de s'inscrire où que ce soit. Le logiciel ATF (Activités, travail, formations) devrait pouvoir la faciliter.

5/ En raison précisément de la violence dans les cours de promenade, on peut se demander si l'installation systématique des téléphones - qui sont naturellement bienvenus - dans les cours est une bonne solution, quel que soit le système d'appel retenu (« liste noire » ou « liste blanche »). Certes, cet emplacement a pour effet de ne pas créer de nouveaux mouvements dans l'établissement, donc de ne pas accroître pour le personnel une charge de travail supplémentaire. Mais c'est là un gain bien éphémère : car l'usage des téléphones dans les cours génère, par l'absence d'intimité, les pressions, les menaces, le « racket » qui pèsent sur les utilisateurs, des tensions qui, tôt ou tard, se feront sentir dans l'existence collective. D'ailleurs, de plus en plus de détenus demandent à l'encadrement de pouvoir téléphoner à partir de cabines surveillées en détention. Il n'est donc pas trop tard pour amender les orientations prises en matière d'implantation des appareils, si l'on souhaite que l'utilisation des téléphones produise tous les effets qu'on doit pouvoir en attendre.

6/ Acte est volontiers donné à la ministre qu'une réflexion est en cours sur l'harmonisation des comptes rendus d'incidents survenus en détention. Il n'en est pas moins vrai que les directeurs d'établissement doivent pouvoir fournir de manière détaillée les circonstances dans lesquelles des moyens de coercition (dont l'emploi est défini par l'article 726 du code de procédure pénale) ont été employés à l'égard de détenus. Cette possibilité n'est en rien une innovation, puisque l'article D. 283-3 du même code fait obligation aux responsables de l'établissement de rendre compte de l'emploi de tels moyens au directeur régional. Ces comptes rendus doivent être évidemment accessibles au contrôle général, pour lequel ils constituent un instrument précieux de connaissance tant de la situation des détenus que de celle des personnels.

# Recommandations du 11 mai 2009<sup>6</sup> relatives au commissariat central de police de Boulogne-Billancourt

---

Le commissariat central de police de Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine) a été visité par quatre contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté le 16 octobre 2008.

Les observations factuelles recueillies au cours du contrôle ont été communiquées le 24 octobre 2008 au commissaire divisionnaire, chef de district. Elles ont donné lieu à une réponse en date du 8 décembre 2008.

Le rapport complet de la visite a été communiqué pour observations, le 22 décembre 2008, à la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, qui a fait connaître sa réponse le 1<sup>er</sup> avril 2009.

A la suite de cette procédure, et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques les recommandations suivantes :

**1/** Les conditions d'hygiène sont indignes pour les personnes placées en garde à vue et celles placées en dégrisement : les toilettes « à la turque » débordent dans les chambres de sûreté, une odeur nauséabonde saisit toute personne pénétrant dans une cellule même inoccupée, les murs sont recouverts d'inscriptions et de matières diverses. L'entretien courant est totalement défaillant. De ce fait, il s'ensuit aussi des conditions de travail que les personnels ne devraient pas avoir à supporter. Des travaux doivent être entrepris sur-le-champ. Faute d'amélioration immédiate, les cellules de garde à vue et de dégrisement ne sauraient être utilisées.

**2/** Il revient à l'administration de contrôler les conditions d'exécution de la prestation de nettoyage assurée par une société privée, voire de faire évoluer les termes du marché par application du principe de mutabilité.

---

<sup>6</sup> Publication au Journal Officiel de la République française n°0126 du 3 juin 2009, texte n°63.

3/ La pratique du retrait du soutien-gorge et de la paire de lunettes de vue doit être abandonnée : elle constitue une atteinte à la dignité de la personne que n'a pu justifier aucun impératif démontré de sécurité.

4/ Toute personne doit pouvoir comparaître dignement devant un juge, un procureur et un officier de police judiciaire ; cette exigence rejoint celle des droits de la défense. La situation actuelle ne l'autorise pas :

a) Aucune installation ne permet au gardé à vue de faire sa toilette le matin ;

b) Le rasage et le brossage des dents sont impossibles et le commissariat ne dispose d'aucun kit d'hygiène ;

c) Les conditions de couchage ne sont pas réunies pour accueillir les personnes y passant la nuit en vue des auditions à venir : le matelas et la couverture sont attachés à la cellule et ne sont pas renouvelés avec l'arrivée d'une nouvelle personne gardée à vue ; il n'y a pas de matelas dans les chambres de sûreté.

5/ La traçabilité du déroulement des gardes à vue doit être assurée sur le registre prévu à l'article 65 du code de procédure pénale, et ce en temps réel et de manière complète.

## Recommandations du 18 juin 2009<sup>7</sup> relatives au centre hospitalier Esquirol de Limoges

---

Le centre hospitalier Esquirol de Limoges (Haute-Vienne) a été visité du 9 au 11 décembre 2008 par quatre contrôleurs mandatés à cette fin par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Les constats opérés lors de cette visite ont donné lieu à un premier rapport qui a été envoyé au directeur de l'établissement le 19 décembre 2008.

Le directeur a fait connaître ses observations sur ce rapport par lettre du 6 janvier 2009.

Le rapport complet de la visite a été communiqué pour observations à la ministre de la santé et des sports, le 10 février 2009.

La ministre a fait connaître ses remarques, qui seront annexées au rapport, par lettre en date du 6 avril 2009.

A la suite de cette procédure, et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques les recommandations suivantes :

**1/** Si l'information des malades admis en hospitalisation sans consentement est donnée de manière rapide et homogène sur l'ensemble de l'établissement, l'exercice des voies de recours n'est néanmoins pas suffisamment garanti aux patients : les explications données le sont exclusivement par un personnel soignant dans des termes juridiques peu accessibles. Un modèle de document national, à destination d'un public non averti, devrait être élaboré, notamment en lien avec les associations d'usagers.

**2/** Le droit à la vie privée n'est pas respecté lorsque les courriers adressés par les patients font l'objet d'un contrôle, même sans ouverture des enveloppes. La liberté de correspondance des malades hospitalisés sans consentement ne peut être remise en cause, y compris pour répondre à des objectifs de soin et de protection des personnes.

---

<sup>7</sup> Publication au Journal Officiel de la République française n°0151 du 2 juillet 2009, texte n°58.

3/ La prise en charge des personnes hospitalisées sans leur consentement n'est pas réalisée dans les meilleures conditions, dès lors que de moins en moins de malades ont la possibilité de participer à des activités organisées en dehors des pavillons d'hébergement. L'accompagnement des malades sans consentement, a fortiori lorsque ceux-ci sont hospitalisés pour des durées parfois longues, doit être intégré dans l'organisation des services, afin qu'ils soient en mesure de prendre part aux activités aussi régulièrement que leur état de santé le permet.

4/ En l'absence réglementaire d'obligation de soins ambulatoires, le recours à la procédure de sortie d'essai entraîne, pour certains malades, leur maintien sous un régime juridique de contrainte que ne justifie plus toujours leur état de santé et pour une durée sans rapport avec une réelle période de transition. Cette question devrait faire l'objet d'une réflexion au niveau national.

5/ Le recours à la contention doit faire l'objet d'un suivi quantitatif et qualitatif au moyen d'un document renseigné de manière complète par chaque unité recevant des patients hospitalisés sans consentement. Un modèle type pourrait être élaboré au niveau national.

6/ Les précautions de sécurité s'appliquant aux personnes détenues, maintenues enfermées dans des chambres au sein d'unités sécurisées, ne doivent pas donner lieu à la dispensation de soins distincts et appauvris au sein de l'hôpital et à la suspension des droits mis en œuvre dans l'établissement pénitentiaire.

L'égalité des malades face à la nécessité de soins impose, pour les détenus hospitalisés, que leur participation aux activités collectives soit possible afin d'intégrer les éléments thérapeutiques jugés nécessaires pour tout patient.

Les droits reconnus aux personnes placées en détention, tels que la promenade, les visites par les personnes autorisées et la possibilité de téléphoner pour les condamnés, doivent être respectés pendant l'hospitalisation.

## Avis du 21 octobre 2009<sup>8</sup> relatif à l'exercice de leur droit à la correspondance par les personnes détenues

---

1/ Le droit à une vie privée et familiale comporte le droit de rester aussi proche que possible des siens. En outre, le droit de correspondre par écrit est une des formes de liberté individuelle qui relève de la liberté d'expression. Enfin, la possibilité de présenter un recours à l'auteur d'une décision lorsque celle-ci vous est applicable doit être préservée. Ces trois raisons impliquent que l'on porte une attention particulière à la liberté des personnes privées de liberté de correspondre. Une telle faculté ne saurait par conséquent être restreinte, et de manière proportionnée, que si des conditions particulières sont réunies qui l'exigent.

C'est pourquoi le code de procédure pénale (curieusement aujourd'hui seulement dans sa partie réglementaire) prévoit pour les détenus la liberté de correspondance (« *les détenus condamnés peuvent écrire à toute personne de leur choix et recevoir des lettres de toute personne* », « *tous les jours et sans limitation* »). À l'entrée dans l'établissement, d'ailleurs, il leur est remis du papier, et de quoi écrire.

Toutefois cette liberté est assortie d'une double restriction. D'une part, de manière générale, toutes les lettres envoyées et reçues « peuvent être lues » (celles des prévenus doivent être autorisées par le magistrat instructeur, à qui elles sont communiquées) ; d'autre part, le chef d'établissement peut « retenir », c'est-à-dire refuser de remettre le courrier à son destinataire, dans deux cas ; lorsque le contenu de la lettre « paraît compromettre gravement » la réinsertion du détenu ou la sécurité de l'établissement (sauf si cette lettre est destinée au conjoint ou aux membres de la famille) ; lorsque la lettre contient des menaces précises contre la sécurité de l'établissement (y compris si elle est adressée au conjoint ou à un membre de la famille).

Enfin, il existe une exception à cette restriction : la correspondance échangée par les détenus avec leurs avocats et avec un certain nombre d'autorités administratives que le code énumère, n'est pas contrôlée.

---

<sup>8</sup> Publication au Journal Officiel de la République française n°0250 du 28 octobre 2009, texte n°87.



2/ Le respect dû à la correspondance doit conduire l'administration pénitentiaire à traiter avec soin la correspondance des détenus et à harmoniser sur ce point des pratiques parfois disparates, selon les principes qui suivent.

3/ Les instruments servant à faciliter la possibilité de correspondre doivent être offerts aux détenus sur deux plans : du papier de correspondance, du matériel d'écriture et des enveloppes de qualité pour l'y insérer doivent être régulièrement distribués gratuitement et non plus seulement pouvoir être achetés par les intéressés. D'autre part, les personnes ayant de sérieuses difficultés pour écrire doivent trouver au sein de leur établissement une aide pour l'écriture respectant la confidentialité de cette dernière.

4/ Dans différents lieux, accessibles aux détenus lors de leurs mouvements ou à proximité immédiate de leurs cellules pour ceux qui s'y tiennent en permanence, des boîtes aux lettres métalliques fermées de manière sûre doivent être disposées. Elles sont au nombre de trois, et portent l'indication visible d'une part du « courrier interne » ; d'autre part du courrier destiné aux personnels soignants (« UCSA,<sup>9</sup> SMPR<sup>10</sup> ») ; enfin du courrier destiné à « l'extérieur » ou à des tiers non professionnels intervenant dans l'établissement (visiteurs, aumôniers, étudiants...). La responsabilité d'introduire le courrier dans les boîtes ne peut incomber qu'au détenu lors de ses déplacements hors cellule, sauf cas très particuliers (handicaps, personnes refusant toute sortie de leurs cellules... dans ce cas, le détenu doit pouvoir choisir la personne plaçant ses lettres dans les boîtes) ; la quantité de mouvements supplémentaires résultant de cette exigence apparaît très limitée. Ces boîtes aux lettres doivent être relevées régulièrement : celle renfermant le courrier destiné à l'UCSA ou au SMPR, par le seul personnel de cette unité, au moins deux fois par jour ; celles du courrier interne et externe, par les vagemestres, seuls habilités à les ouvrir, au moins une fois par jour, et sous leur responsabilité exclusive.

5/ Deux personnes au moins par établissement doivent être habilités par le chef d'établissement au titre de vagemestre (sans pour autant que ces emplois soient nécessairement à temps plein). Pour être habilités, ils doivent appartenir à un corps de l'administration pénitentiaire et justifier notamment avoir été informés des dispositions

---

<sup>9</sup> Unité de consultations et de soins ambulatoires.

<sup>10</sup> Service médico-psychologique régional.

relatives à la liberté de correspondance et aux limites qui peuvent lui être imposées. Les vagemestres sont chargés d'acheminer directement le courrier interne à leurs destinataires et de remettre le courrier externe soit aux intervenants, soit aux services postaux.

**6/** Le courrier interne n'a pas de motifs d'être lu, dès lors qu'il est destiné à un agent de l'établissement. En revanche, tout agent destinataire de correspondances doit, le cas échéant, signaler à la direction les menaces apportées, selon lui, au bon ordre de l'établissement. La disposition réglementaire prévoyant la possibilité de sanction disciplinaire des détenus en cas de recours abusif devrait disparaître.

**7/** Le courrier destiné à l'extérieur doit, conformément au code de procédure pénale, toujours pouvoir être contrôlé. En pratique toutefois, ce contrôle doit être très allégé dans la plupart des situations de détenus connues des responsables de la détention.

La lecture des lettres doit être le fait des seuls vagemestres. Ils doivent être tenus au secret professionnel, sauf à en être délié, conformément aux textes en vigueur, lorsqu'est en cause la réinsertion du détenu ou la sécurité des biens et des personnes.

Les vagemestres doivent tenir un état statistique (non nominatif) des lettres contrôlées d'une part, retenues d'autre part.

**8/** Aucun autre agent de l'administration ne doit avoir connaissance du contenu des correspondances des personnes placées sous main de justice, hormis leur destinataire, sauf dans le cas où ce contenu doit être porté à la connaissance d'un tiers responsable conformément au 7 ci-dessus. Dans l'hypothèse particulière du courrier destiné au personnel de l'UCSA, une protection supplémentaire s'impose en raison des indications d'ordre médical qui peuvent y figurer. Seul, le personnel soignant de l'UCSA ou du SMPR (à l'exclusion des agents de surveillance qui y sont affectés) doit avoir accès à la correspondance des détenus.

**9/** S'agissant du courrier destiné aux détenus, lorsque la distribution du courrier ne peut être assurée par les seuls vagemestres pour des raisons tenant à la dimension de l'établissement, des garanties doivent être données pour le respect de la correspondance. En particulier, les lettres ouvertes par les vagemestres seront closes à nouveau selon un procédé qui permettra à la fois de montrer que la lettre a été contrôlée et de faire obstacle à une réouverture

intempestive. Toute correspondance ouverte par inadvertance fera l'objet d'un signalement particulier et remise au destinataire par le vaguemestre. Les suites à donner aux correspondances adressées au personnel soignant ne peuvent être données que par ce dernier. D'éventuels courriers provenant de l'UCSA (ou du SMPR) à destination des détenus sont toujours clos et ne peuvent être ouverts.

**10/** Les correspondances exemptées de contrôle (articles D. 69 et D. 62 du code de procédure pénale) ne peuvent jamais être ouvertes. Si une erreur conduit à leur ouverture, elles doivent être refermées selon le procédé défini au 9 ci-dessus. Cette prescription n'est pas faite lorsqu'aucun signe extérieur ne permet d'identifier le caractère protégé de la correspondance. Le décompte de ces erreurs doit être un indicateur de la qualité du travail des vaguemestres.

Du point de vue de la correspondance, aucune distinction n'a à être faite entre les autorités administratives mentionnées à l'article A. 40 du code et les avocats mandataires du détenu dans une procédure. La correspondance qu'ils envoient ou qui leur est destinée doit être traitée de manière identique.

Le registre mentionné au dernier alinéa de l'article D. 262 doit être émargé dans les 24 heures par le détenu à chaque correspondance reçue ou envoyée. Cette formalité est accomplie sous le contrôle du vaguemestre.

**11/** Les retenues de correspondances ne peuvent être décidées, après signalement par les vaguemestres, que par le chef d'établissement ou son adjoint, ayant reçu délégation à cet effet.

**12/** Ces règles, déjà parfois constatées par le contrôle général dans des établissements visités, et qui devraient être systématisées n'imposent aucune modification du code en vigueur, à l'exception d'une disposition nouvelle assujettissant les vaguemestres au secret professionnel.

**13/** Elles pourraient s'appliquer le plus tôt possible, dans l'attente d'autres réflexions visant à mieux assurer l'équilibre entre sécurité nécessaire et secret de la correspondance.

# Recommandations du 15 octobre 2009<sup>11</sup> relatives au commissariat de police de Besançon

---

Le commissariat de police de Besançon (Doubs) a été visité par deux contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté les 27 et 28 janvier 2009.

Les observations factuelles recueillies au cours du contrôle ont été communiquées le 20 mars 2009 au directeur départemental de la sécurité publique du Doubs. Elles ont donné lieu à une réponse en date du 6 avril 2009.

Le rapport complet de la visite a été communiqué pour observations, le 18 mai 2009, à la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, qui a fait connaître sa réponse le 31 août 2009 accompagnée d'une note circonstanciée du directeur général de la police nationale.

À la suite de cette procédure, et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques les recommandations suivantes :

**1/** La vétusté des locaux de garde à vue et de dégrisement et la fréquence de leur utilisation soumettent les personnes qui y sont placées à de mauvaises conditions matérielles. Il s'ensuit aussi des conditions de travail que ne devraient pas avoir à supporter les personnels dans un commissariat où il convient de relever pourtant une réelle préoccupation de la dignité des personnes gardées à vue et de celles en dégrisement.

Des dispositions doivent être prises afin d'améliorer le sort des personnes gardées à vue qui sont, d'une part, dans l'incapacité d'effectuer une toilette faute de distribution d'eau chaude, d'équipement de douche et de mise à disposition de produits de toilette et, d'autre part, dépendantes des fonctionnaires pour se rendre aux toilettes et accéder à un point d'eau.

---

<sup>11</sup> Publication au Journal Officiel de la République française n°0250 du 28 octobre 2009, texte n°88.

Il est pris acte du projet d'implantation d'un ballon d'eau chaude et d'une douche ainsi que des instructions écrites données aux policiers affectés aux postes de geôlier les invitant « *à faire preuve de disponibilité pour offrir au gardé à vue d'accéder à un point d'eau, particulièrement à l'occasion de la toilette du matin ou d'une sortie définitive des geôles* », tels que annoncés par le directeur général de la police nationale.

2/ L'inventaire des objets retirés à la personne placée en garde à vue ou en dégrèvement est signé à son arrivée par un agent mais non par le mis en cause. Les raisons invoquées, selon lesquelles la personne interpellée serait la plupart du temps en état d'ivresse ou désireuse de « ne pas aggraver son cas », ne paraissent pas devoir être retenues du fait de leur caractère de généralité qui exclut une appréciation individualisée, au cas par cas.

Il est recommandé que, sauf impossibilité absolue - dont le fonctionnaire de police devra alors pendre acte -, les personnes signent, à leur arrivée en garde à vue ou pour dégrèvement, l'inventaire des objets qui leur sont retirés afin qu'elles soient en mesure, en fin de garde à vue, de vérifier de manière contradictoire l'exactitude de ce qui est restitué.

3/ Les conditions d'entretien avec les avocats et d'examen par les médecins ne sauraient être améliorées, de manière substantielle, par le simple fait que les murs doivent faire prochainement l'objet d'un « rafraîchissement ».

Le respect des droits de la défense et de la santé des justiciables imposent que la conception et l'aménagement du local actuel soient totalement revus.

4/ Les visites médicales sont réalisées par des médecins généralistes intervenant dans le cadre d'une convention signée avec « SOS-médecins » et effectuées différemment selon les intervenants.

Il conviendrait que le contenu de l'examen médical et les pratiques professionnelles soient harmonisés, notamment par la mise en place d'actions de formation à l'attention des médecins généralistes intervenant dans les locaux de garde à vue et de dégrèvement, en prenant appui sur les recommandations de la conférence de consensus réunie sur ce thème les 2 et 3 décembre 2004.

5/ La prise en charge financière des médicaments, concernant les personnes démunies de ressources ou dépourvues de *carte vitale*, est

assurée par le service de gestion opérationnelle du commissariat de Besançon sur une ligne budgétaire spécifique.

Cette organisation pourrait être utilement généralisée, afin qu'une solution soit définitivement apportée aux difficultés, constatées dans certains endroits, liées à l'abandon de la prise en charge des médicaments par les frais de justice depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation relative aux lois de finances (LOLF).<sup>12</sup>

6/ La pratique du retrait du soutien-gorge et de la paire de lunettes de vue doit être revue. La circonstance d'une tentative de suicide avec son soutien-gorge d'une femme placée en garde à vue en banlieue parisienne en juin 2009 ne saurait justifier à elle seule la mise en œuvre systématique de ce qui constitue une atteinte à la dignité de la personne.

Afin de respecter le principe de proportionnalité, le directeur général de la Police nationale propose que « *la décision de faire retirer les sous-vêtements relève de l'officier de police judiciaire chargé de la procédure, et soit prescrite d'office, dès lors que les circonstances permettent de redouter un risque pour la sécurité des personnes* ».

Sur cette base, il apparaît nécessaire qu'une instruction de portée générale soit transmise afin qu'il ne soit plus procédé au retrait systématique du soutien-gorge et de la paire de lunettes et que celui-ci soit conditionné à des éléments précis et circonstanciés que l'officier de police judiciaire en charge de la procédure concernée devra faire apparaître sur le registre de garde à vue et sur le procès-verbal de déroulement de la garde à vue.

7/ Au commissariat de Besançon comme ailleurs, la dénomination donnée au « registre d'écrou » génère une confusion, y compris chez les fonctionnaires et les personnes placées en garde à vue, puisqu'elle vise non seulement les personnes susceptibles d'être écrouées mais aussi celles placées en dégrisement dans le cadre d'une procédure d'ivresse publique manifeste. Par ailleurs, la lecture du registre de garde à vue ne permet pas la distinction entre les différents régimes de garde à vue et l'indication de son motif.

Prenant acte de ce que le directeur général de la police nationale est favorable, d'une part, à changer l'intitulé du premier registre et,

<sup>12</sup> Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028>

d'autre part, à engager une réflexion avec le ministère de la justice pour modifier les rubriques du second, il est souhaité que ces mesures entrent en voie de réalisation.

**8/** Le registre de garde à vue, dont la tenue révèle parfois des insuffisances, ne permet pas de réaliser avec précision et fiabilité le contrôle du déroulement de la mesure, contrôle prévu par le code de procédure pénale.

La tenue d'un registre fiable et complet est essentielle pour tout organisme chargé de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

Il est recommandé, ainsi que le Contrôleur général l'a déjà proposé publiquement, que soit étudiée la mise en œuvre dématérialisée de cette obligation légale, qui permettrait de surcroît de suivre en temps réel des différentes phases de la mesure de garde à vue et une amélioration des conditions de travail des personnels. Le ministre a d'ailleurs marqué son intérêt pour cette suggestion.

Cette mise en œuvre par voie dématérialisée devrait inclure la totalité des éventuels incidents, y compris les événements affectant des déroulements de garde à vue actuellement notés uniquement sur la main courante informatique, avec possibilité d'en extraire la liste afin d'en permettre un recensement centralisé dans la durée.

## **Recommandations du 23 février 2010<sup>13</sup> relatives aux brigades de gendarmerie nationale d'École Valentin, Chambray-les- Tours et Migennes**

---

Les brigades territoriales de la gendarmerie nationale de Chambray-lès-Tours (Indre-et-Loire), d'École-Valentin (Doubs) et Migennes (Yonne) ont été visitées par des contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté respectivement les 28 janvier 2009, 4 février 2009 et 19 février 2009.

Les observations factuelles recueillies au cours de chaque contrôle ont été communiquées au commandant de brigade de chacune de ces unités respectivement les 27 février 2009, 19 février 2009 et 19 mars 2009. Elles ont donné lieu à des réponses en date du 8 mars 2009, du 13 mars 2009 et du 3 avril 2009.

Les rapports complets de chaque visite ont été communiqués pour observations à la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales le 27 mai 2009, le 29 mai 2009 et le 8 juin 2009. Le directeur général de la gendarmerie nationale a fait connaître sa réponse le 21 septembre 2009.

A la suite de cette procédure, et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté formule les recommandations suivantes :

**1/** Il faut souligner l'impression favorable donnée par le fonctionnement de ces trois brigades territoriales et le souci d'humanité manifesté par les militaires de la gendarmerie rencontrés.

**2/** Dans la plupart des brigades, les biens ou valeurs pris aux personnes arrivant en garde à vue sont mis sous enveloppe sans que la liste en soit dressée contradictoirement. Un registre d'inventaire contradictoire devrait être mis en place pour assurer la traçabilité des objets déposés et repris, de manière à offrir une garantie tant aux enquêteurs qu'aux personnes gardées à vue. Il est pris acte de la volonté de la direction générale de la gendarmerie nationale de

---

<sup>13</sup> Publication au Journal Officiel de la République française n°0053 du 4 mars 2010, texte n°95.



diffuser la bonne pratique instaurée à cet égard au sein de la brigade territoriale de Chambray-lès-Tours.

3/ Seule, la fourniture d'un déjeuner et d'un dîner à chaque personne gardée à vue est prévue dans les directives données par la direction générale de la gendarmerie nationale. Un petit déjeuner avec une boisson chaude devrait l'être également, officialisant la pratique spontanée des militaires telle que le contrôle général l'a très généralement observée.

4/ Toute personne doit pouvoir comparaître dignement devant un juge, un procureur et un officier de police judiciaire. Une installation devrait permettre au gardé à vue depuis la veille de faire sa toilette le matin et un kit d'hygiène devrait être mis à sa disposition.

5/ La surveillance des personnes gardées à vue n'est pas assurée de façon satisfaisante en dehors des heures d'ouverture des locaux de service, notamment de nuit. Au minimum, un dispositif installé dans les chambres de sûreté (cellules) devrait permettre aux personnes s'y trouvant d'alerter un militaire de permanence.

6/ Le registre de garde à vue, prévu à l'article 65 du code de procédure pénale, est un document essentiel pour veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Il doit être complet et fiable, et la traçabilité du déroulement des gardes à vue doit être assurée. Sans plus attendre, l'ancien modèle, encore en place dans certaines unités, devrait être remplacé par le modèle défini en 2005 par la direction générale de la gendarmerie nationale car ce dernier garantit une meilleure confidentialité des informations.

7/ Une harmonisation de ces registres, en service dans la gendarmerie et la police nationales, et leur dématérialisation devraient être recherchées, comme le Contrôleur général des lieux de privation de liberté l'a déjà indiqué dans son rapport d'activité de 2008. Cette solution permettrait de suivre en temps réel les différentes phases de la mesure de garde à vue et d'améliorer les conditions de travail des personnels. Le ministre a d'ailleurs marqué son intérêt pour cette suggestion.

## **Recommandations du 23 février 2010<sup>14</sup> relatives à la maison d'arrêt de Mulhouse**

---

La maison d'arrêt de Mulhouse (Haut-Rhin) a été visitée par cinq contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté du 20 au 24 juillet 2009.

Les observations factuelles recueillies au cours du contrôle ont été communiquées à la directrice de la maison d'arrêt le 18 septembre 2009. Elles ont donné lieu à une réponse de ce chef d'établissement le 2 octobre 2009.

Le rapport complet de la visite a été communiqué pour observations à la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, et à la ministre de la santé et des sports le 30 octobre 2009. Elles ont fait connaître leurs réponses respectivement les 23 et 28 décembre 2009.

A la suite de cette procédure, conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté formule les recommandations publiques suivantes :

**1/** Il conviendrait impérativement de restaurer des relations sereines et apaisées dans un établissement dans lequel les dissensions internes entre la direction et les personnels placés sous son autorité ont pris une place prépondérante. Des conflits internes incessants perturbent gravement le fonctionnement de cet établissement. Les détenus ont parfaitement conscience de cette situation et savent en tirer profit pour mettre à mal l'application du règlement intérieur. Les violences habituelles entre détenus, constatées dans cette maison d'arrêt, sont l'une des conséquences de ce climat délétère et malsain. Le Contrôleur général se doit de signaler qu'il n'a jamais été confronté, dans un établissement pénitentiaire, à une situation aussi dégradée depuis le début de sa mission. Il relève toutefois qu'un audit a été très opportunément commandé par la direction interrégionale des services pénitentiaires sur le fonctionnement de cet établissement.

**2/** Les conditions de vie imposées aux détenus sont indignes : les locaux sont vétustes, le sol dégradé, les peintures écaillées, le mobilier

---

<sup>14</sup> Publication au Journal Officiel de la République française n°0053 du 4 mars 2010, texte n°96.

des cellules en mauvais état ; les toilettes sont d'une telle exigüité qu'il est impossible à la plupart des personnes de s'y asseoir correctement.

L'hygiène souffre de la présence de nombreux « nuisibles » (cafards, rats). Les douches, disponibles à l'étage et non dans chaque cellule, sont mal équipées et une mauvaise aération est responsable de l'apparition de nombreuses traces de moisissure aux murs et de cloques sur les peintures. Le réseau électrique, comme la plomberie, est en très mauvais état. Des travaux d'importance devraient être rapidement réalisés pour que les personnes détenues puissent vivre de façon décente. Il est pris acte de ceux engagés depuis la visite, notamment l'installation d'une ventilation mécanique contrôlée dans chacune des douches, le changement progressif des fenêtres dans le cadre d'un plan pluriannuel et la rénovation du réseau électrique. Il est toutefois à craindre que la progressivité dans le temps de cette remise à niveau, s'agissant en particulier des cellules dont la réfection est réalisée en fonction de leur inoccupation, ne conduise à maintenir cette situation indigne encore trop longtemps.

3/ La situation des personnes à mobilité réduite devrait être mieux prise en compte car, dans cet établissement comme dans de nombreux autres, rien n'est adapté. Le seul aménagement est une rampe mobile confectionnée localement, rails montés puis démontés par les surveillants à chaque entrée ou sortie d'un seul des bâtiments de la détention. Cette situation conduit à l'isolement de ces personnes qui n'ont pas accès aux différentes activités.

4/ Les cellules d'attente situées en sous-sol du bâtiment administratif, qui servent au transit des détenus lors de leur arrivée ou de leur départ, sont, compte tenu de leur état, particulièrement indignes et il ne devrait pas être admis d'y laisser séjourner des détenus, fût-ce pour un temps très bref. Les circuits de circulation des détenus devraient être revus et ces cellules interdites d'emploi. L'existence même de ces cellules est d'ailleurs de nature à accroître le « choc carcéral » alors qu'au contraire tout devrait être fait pour l'atténuer.

5/ Les parloirs, sous forme d'une grande salle collective sans séparations, ne sont pas propices à un maintien satisfaisant des liens familiaux. Il est en effet impossible aux familles, confrontées à un brouhaha indescriptible, d'échanger sereinement avec leurs proches détenus.

6/ La gestion des requêtes formulées par les personnes détenues devrait faire l'objet d'une attention toute particulière, l'absence de

réponse trop souvent observée, ici comme dans de nombreux autres établissements, constituant une source de ressentiment qui dégrade inéluctablement les relations entre les détenus et les personnels pénitentiaires.

**7/** Le contrôle général a relevé avec intérêt qu'il existait en théorie un dispositif d'astreinte médicale mis en place par le centre hospitalier, par conséquent plus développé que ce qui existe dans la majorité des établissements pénitentiaires de cette taille. Encore faut-il qu'il soit véritablement en mesure de traiter toutes les situations nécessitant la présence d'un médecin. Dans la pratique, il semble que ce ne soit pas toujours le cas. L'enquête à laquelle vont procéder les services de l'agence régionale de l'hospitalisation, annoncée par la ministre de la santé et des sports, devrait notamment être attentive aux cas qui ont mis en évidence, lors de la visite, un défaut d'intervention médicale suffisante.

**8/** L'accès aux soins psychiatriques devrait tenir compte du degré d'urgence. En effet, le système rencontré sur place lors de la visite relève d'une gestion purement administrative de « stocks », dans laquelle les demandes sont traitées par ordre d'arrivée des courriers. Cette organisation défailante peut conduire à différer l'examen d'un patient en crise et entraîner de lourdes conséquences.

**9/** Il est observé avec satisfaction la volonté de rechercher des entreprises pour fournir du travail dans les ateliers malgré les difficultés économiques actuelles. De même, l'engagement des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse au sein du quartier des mineurs et la distribution gratuite d'un journal de la presse quotidienne régionale sont des actions positives qui doivent être soulignées.

**10/** La situation de l'établissement paraît à ce point dégradée qu'il conviendrait de s'orienter vers la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire de dimensions raisonnables.



Cellule de garde à vue d'un commissariat

# Recommandations du 10 juin 2010<sup>15</sup> relatives aux brigades de surveillance intérieure de la douane d'Amiens et de Reims

---

Les brigades de surveillance intérieure d'Amiens (Somme) et de Reims (Marne) de la direction générale des douanes et droits indirects ont été visitées par des contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté respectivement les 6 novembre 2008 et 9 décembre 2008.

Les observations factuelles recueillies au cours de chaque contrôle ont été communiquées aux chefs de ces brigades respectivement les 19 décembre 2008 et 23 décembre 2008. Elles ont donné lieu à des réponses en date du 19 et du 26 janvier 2009.

Les rapports complets de chaque visite ont été communiqués pour observations au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique les 27 février 2009 et 2 mars 2009. Celui-ci a fait connaître sa réponse le 1<sup>er</sup> juillet 2009.

A la suite de cette procédure, et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté formule les recommandations suivantes :

- 1/ Les personnels des douanes rencontrés lors de ces deux visites font preuve d'une humanité réelle dans l'exécution de leur mission.
- 2/ L'heure de début d'une retenue douanière devrait être celle à laquelle la personne a été, de fait, privée de sa totale liberté d'aller et de venir et non celle à laquelle la marchandise prohibée a été découverte (constat de flagrant délit), un délai de recherche parfois long pouvant séparer les deux moments. Le code des douanes – article 323 – devrait ainsi déterminer les délais de la retenue, tout comme cela se fait pour une infraction de droit commun (art. 63 du code de procédure pénale).
- 3/ Les fouilles à corps ne devraient pas être systématiquement pratiquées mais devraient répondre à une juste nécessité en raison de leur caractère attentatoire à la dignité humaine. Il est pris acte du rappel auquel la direction générale des douanes et droits indirects

---

<sup>15</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 2 juillet 2010, texte n°80.

doit procéder sur ce point.

4/ Toute personne privée de liberté doit pouvoir faire prévenir sans délai une personne librement choisie, se faire examiner par un médecin et bénéficier d'un entretien avec un avocat.

5/ Les médecins, qui interviennent heureusement de manière systématique, alors que la réglementation ne le prévoit pas encore, ne peuvent pas procéder à des examens dans des conditions satisfaisantes, faute d'aménagements et de locaux adaptés. Leur venue doit être prévue par les textes applicables et les conditions matérielles de leur intervention prévues dans les locaux des douanes. Des mesures doivent être prises pour permettre l'achat éventuel des médicaments nécessaires.

6/ Les cellules devraient être équipées de matelas et de couvertures régulièrement entretenues pour permettre aux personnes retenues d'y être hébergées dans des conditions dignes, comme la douane s'y est engagée.

7/ L'alimentation des personnes retenues ne devrait pas être à leur charge mais à celle de la douane, pour leur permettre de bénéficier d'une boisson et d'un plat chaud pendant la durée de la retenue, si celle-ci se poursuit pendant l'heure du repas.

8/ Le registre de retenue douanière est un document essentiel pour veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Il doit être complet et fiable et la traçabilité du déroulement des retenues doit être assurée. Le contrôle général prend acte de ce que les registres examinés étaient tenus, dans les brigades visitées, avec soin et précision.

# Avis du 10 juin 2010<sup>16</sup> relatif à la protection des biens des personnes détenues

---

1/ Toute personne physique a droit au respect de ses biens. Cette obligation du droit applicable bénéficie aux détenus comme à toute autre personne, par conséquent s'étend aux biens personnels que les personnes détenues peuvent avoir avec elles au jour de leur incarcération et pendant leur emprisonnement. La garantie est d'autant plus nécessaire aux personnes privées de liberté que celles-ci sont séparées par l'effet de la détention de la majorité des biens qu'elles possèdent et n'ont avec elles que peu d'objets ; de surcroît, la plupart, démunies de ressources significatives, n'ont pas de possibilité de disposer d'effets en grand nombre mais seulement de ceux qui leur sont essentiels. Mais cette garantie est d'autant plus aisée à mettre en œuvre que les détenus sont soumis en permanence – à l'exception de ceux placés dans un régime de semi-liberté – aux contraintes et à la surveillance de l'administration qu'impose la détention provisoire ou l'exécution de la peine.

2/ Certes, l'usage de ces biens n'est pas illimité. Il est naturellement loisible à l'administration de le réglementer selon les exigences d'une part de l'indemnisation des victimes de l'infraction commise, d'autre part de la préparation à la sortie, enfin de la sécurité. À ce titre, le code de procédure pénale prévoit un certain nombre de dispositions, relatives aux valeurs pécuniaires et objets précieux d'une part, et aux objets ou effets d'autre part.

Certains peuvent être gardés par la personne qui entre en détention ; d'autres doivent être remis au service comptable de l'établissement qui les conservera jusqu'à la sortie, soit qu'ils figurent sur une liste d'objets interdits, soit que leur gestion (fonds) incombe à l'administration ; d'autres enfin peuvent être prohibés mais non pris en charge et remis à la famille ou à un tiers, « *en raison de leur prix, de leur importance ou de leur volume* » (article D. 337).

Le code de procédure pénale prévoit également, d'une part, qu'en cas de transfèrement, l'acheminement des biens est à la charge de l'administration, à moins qu'ils ne soient trop volumineux, auquel cas leur

---

<sup>16</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 2 juillet 2010, texte n°81.



expédition est à la charge du détenu ; d'autre part, qu'en cas de décès d'un détenu, si les biens n'ont pas été réclamés dans un délai de trois ans par les ayants-droit, ils sont remis à l'administration des domaines.

3/ L'application de ces dispositions, aujourd'hui insuffisantes, suscite d'importantes difficultés, auxquelles il doit être porté remède, en vue d'assurer la protection effective du droit des détenus au respect de leurs biens. De nombreux témoignages recueillis par le Contrôleur général font régulièrement état de disparitions et de dégradations de biens, soit dans les vestiaires des établissements où ils sont entreposés, soit au cours des opérations de transfèrement, soit enfin après des décès de détenus.

Ces disparitions ou dégradations ont d'autant plus de probabilités de se produire, dans les cas de transfèrement du détenu, que ce déplacement survient avec peu de préavis. Tel est le cas lorsque le détenu change d'affectation par mesure d'ordre et de sécurité (après un incident), lorsqu'il est décidé de désencombrer l'établissement, ou lorsqu'une urgence médicale contraint à une extraction rapide. Elles peuvent également survenir lorsque des proches font parvenir un vêtement, un livre, des chaussures, des « CD » ou « DVD » (remise désormais autorisée) à l'intention d'un détenu.

Outre qu'elles contredisent les droits de chacun, ces disparitions suscitent des tensions en détention et avec les familles qui ne devraient pas exister ; elles ne privent donc pas seulement de manière anormale des détenus de leurs biens ; elles se retournent aussi contre l'ensemble du personnel.

Ces atteintes aux biens sont connues des établissements dont certains ont déjà cherché à y remédier.

4/ Pour y mettre fin, il est recommandé que les mesures préventives suivantes soient adoptées par l'administration pénitentiaire dans l'intérêt même des détenus, des familles et des personnels.

§1 Toute personne placée sous main de justice a le droit de posséder et d'utiliser les biens dont la possession et l'usage ne sont pas prohibés expressément par un texte, en particulier par le règlement intérieur. Seul leur usage peut faire l'objet de réglementations nécessitées par la vie collective (hygiène, bruit...).

§2 L'administration pénitentiaire est dépositaire des biens des détenus, quelle qu'en soit la valeur marchande, lorsqu'ils sont conservés au

vestiaire ou dans tout autre lieu qui interdit à leurs possesseurs d'en avoir l'usage. Elle en a donc la garde et, par conséquent, la responsabilité, sauf lorsqu'il est établi que la perte, la destruction ou la détérioration d'un objet ne lui sont pas imputables. À cette seule exception, il lui incombe d'éviter que les biens soient perdus, détruits ou détériorés et, lorsqu'ils le sont, d'indemniser leurs propriétaires à leur valeur, comme il est prévu dans certains cas aujourd'hui (cf. §14 ci-dessous).

§3 Comme l'a relevé le Médiateur de la République dans son dernier rapport annuel, les biens de toute nature doivent faire l'objet d'un inventaire contradictoire et authentifié de part et d'autre à chaque fois que des biens, quelle qu'en soit la nature, sont :

- confiés au service comptable d'un établissement ;
- déposés ou retirés dans le vestiaire d'un établissement.

§4 Les personnels et le temps nécessaires doivent être dégagés à cette fin, en particulier dans les maisons d'arrêt, compte tenu des sujétions qu'imposent de tels inventaires. Seuls des surveillants pénitentiaires formés et dévolus à cette tâche doivent pouvoir y procéder selon une procédure formalisée et, comme cela se fait déjà dans certains établissements, informatisée dès que possible. En leur absence, en particulier la nuit, les objets doivent être maintenus en lieu clos en paquets fermés par un moyen rendant impossible toute ouverture, jusqu'à l'inventaire réalisé au plus tard le jour ouvrable suivant ; en cas de départ, les inventaires peuvent être réalisés 24 heures à l'avance au plus tôt et les paquets scellés de la même manière. En aucune circonstance, les détenus affectés au service général ne doivent intervenir dans ces opérations, sauf éventuellement pour la manipulation de paquets déjà scellés.

§5 Pour faciliter la réalisation des contrôles, les vestiaires des établissements pénitentiaires (au moins ceux qui connaissent le plus grand nombre des transferts) doivent être dotés de tunnels de contrôle de bagages à rayons X.

§6 Les cartons dans lesquels sont placés les biens des détenus (à l'exception de ceux déposés au service comptable) sont homogènes et répondent aux prescriptions des instructions diffusées en 2009 par le directeur de l'administration pénitentiaire. Un emballage particulier doit distinguer toutefois les biens de première nécessité, tous placés dans un seul carton prioritaire, biens qui seront remis au détenu

transféré dès son arrivée dans son nouvel établissement, sous la réserve de la recommandation précédente relative à l'inventaire.

**§7** Les cartons contenant les affaires qui doivent être entreposées au vestiaire, faute de pouvoir être amenées en cellule, doivent faire l'objet à l'arrivée, après transfert, d'un inventaire comme indiqué aux §3 et §4 ci-dessus puis doivent être refermés avec les mêmes précautions après modification éventuelle du contenu selon la réglementation en vigueur. Ils ne peuvent être rouverts, le cas échéant, qu'en présence du détenu et clos dans les mêmes conditions, en particulier lorsque ce dernier quitte l'établissement.

**§8** Lors d'un transfert (ou d'une sortie), il convient que l'administration, dès lors que les délais s'y prêtent, fournisse au détenu en cellule les cartons nécessaires pour y placer les objets personnels dont il avait la disposition. Une fois les cartons remplis, ils devraient être acheminés au vestiaire en sa présence pour que les personnels spécialisés mentionnés au §4 ci-dessus procèdent à un inventaire précis et contradictoire avec le détenu, copie en étant remise à ce dernier, puis scellent les emballages.

**§9** Les administrations assurant les transports à l'occasion des transfèrements doivent toutes admettre le même nombre de cartons (harmonisés) par détenu dans leurs véhicules. Des réunions interservices doivent déterminer ce nombre, calculé pour éviter le plus possible le recours à un transport ultérieur par un tiers, et en déduire les aménagements des véhicules utilisés.

En toute hypothèse, le carton prioritaire mentionné au §6 ci-dessus doit être toujours acheminé avec la personne détenue.

**§10** En cas d'excès du nombre de cartons lors d'un transfèrement, l'usage actuel veut que le transport supplémentaire incombe au détenu, qui supporte les frais que lui facture la société privée de transport. Dans une telle hypothèse toutefois, d'une part, les cartons supplémentaires doivent être clos avant le départ du détenu, d'autre part, l'établissement doit s'engager à en assurer le départ, enfin la prise en charge financière devrait incomber au moins partiellement (dans les limites d'un plafond) à l'établissement, pour les détenus démunis.

**§11** En cas de départ subit, l'administration a la charge de faire parvenir à ses frais à l'établissement de destination d'une part les valeurs déposées au service comptable dans leur montant au jour

du départ, d'autre part les cartons clos entreposés au magasin, enfin les affaires laissées en cellule. La prise en charge et la mise sous surveillance des biens se trouvant en cellule, lorsqu'elles n'ont pu précéder le départ du détenu, doivent être faites dès que possible, en particulier en cas de cohabitation cellulaire.

**§12** Dans le cas d'hospitalisations décidées en urgence, l'administration doit, d'une part, faire parvenir au détenu les biens qui lui sont nécessaires pour le séjour hospitalier tels qu'ils doivent lui être indiqués par avance par l'établissement hospitalier (selon une liste qui devrait être intégrée au règlement intérieur de l'établissement) ; des mesures de protection doivent être prises pour les biens demeurant en cellule (par exemple sous forme d'entreposage avec inventaire non contradictoire, mais sous emballage protégé, au vestiaire). Il en va de même lorsque la cellule qu'il occupait ne lui est pas conservée pour son retour.

**§13** Les requêtes de détenus en cas de perte, de destruction ou de détérioration de biens à l'occasion d'un transfèrement sont de la seule responsabilité de l'établissement de départ (éventuellement avec le concours, dont il fait son affaire, de l'établissement d'arrivée).

Par exception, si les transferts sont réalisés par le Service national des transports (SNT) de l'administration pénitentiaire, la responsabilité relèvera de ce service.

**§14** La perte, la destruction ou la détérioration définitive d'un bien doivent donner lieu, selon une procédure simple et rapide, à indemnisation, à la valeur vénale du bien au jour de l'évènement, établie par tout moyen, en particulier à l'aide de l'inventaire contradictoire réalisé avant le déplacement (sans que, par conséquent, soient exigés des justificatifs d'achat souvent impossibles à produire). Cette indemnisation est à la charge de l'administration pénitentiaire (sauf si la preuve est rapportée d'une cause à laquelle elle est étrangère et sauf pour les biens confiés à une société privée pour la garde ou le transport) dans les limites éventuellement d'un forfait maximum qui doit couvrir toutefois la grande majorité des situations.

**§15** A l'avenir, doit être étudiée la possibilité de substituer des bagages ou caisses en matériau résistant (sans fermeture à clé mais avec « scellés ») et lavables aux cartons actuellement en usage. Toutefois des bagages de ce type (et une éventuelle aide pour leur transport) devraient être mis en usage dès à présent pour la récupération par les proches des biens de personnes décédées en détention.

De même, une réflexion doit être engagée pour renouveler les données du problème de l'acheminement des biens des détenus transférés. Confié à divers services ou à des transporteurs privés aujourd'hui, il pourrait être confié exclusivement à un service national des transports étendu, incluant au moins, d'une part, les maisons d'arrêt qui sont de fait des centres d'orientation importants de détenus et, d'autre part, les maisons centrales.



Local appelé *vestiaire* dans lequel sont rangées les affaires personnelles des personnes détenues

## **Avis du 30 juin 2010<sup>17</sup> relatif à la prise en charge des personnes transsexuelles incarcérées**

---

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a été saisi, en application des dispositions de l'article 6 de la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, par plusieurs personnes détenues, condamnées à de longues peines, faisant état de leur sentiment d'appartenir au sexe opposé et des difficultés rencontrées pour leur prise en charge médicale. Dans le cadre de l'enquête prolongée et minutieuse qui a été ouverte, plusieurs démarches ont été entreprises : deux contrôleurs se sont notamment entretenus avec les personnes détenues concernées, puis avec des professionnels de santé, des personnels de direction et d'encadrement de l'administration pénitentiaire. Ils ont évoqué la question avec les représentants de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction générale de l'offre de soins, afin de mieux identifier la nature des difficultés rencontrées. Enfin les travaux d'autres organismes et autorités administratives indépendantes, tels que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et la Haute autorité de santé (HAS), ont été consultés.

Trois constats ont ainsi pu être opérés :

- Les personnes détenues concernées n'ont bénéficié d'aucune information précise relative aux modalités de leur prise en charge médicale à long terme et mésestimaient les conséquences que celle-ci entraîne sur leurs conditions de détention. Au mieux, cette information leur a été délivrée tardivement.
- En tout état de cause, elles n'avaient nullement accès à l'offre de soins existant hors des établissements pénitentiaires en la matière. Seule, l'une d'elles a pu intégrer le protocole d'une équipe spécialisée, mais seulement plus de trois ans après ses premières démarches.
- La gestion de la détention de ces personnes est hétérogène dès lors qu'en l'absence de principes directeurs, chaque chef d'établissement pénitentiaire apprécie, au cas par cas, les

---

<sup>17</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 25 juillet 2010, texte n°22.

mesures à mettre en œuvre (port de vêtements féminins autorisé ou non, possibilité de cantiner des produits de beauté, affectation en détention normale ou placement à l'isolement...).

Ces constats posent dès lors la question de la prise en charge des personnes transsexuelles détenues.

## 1. Définition du transsexualisme

La Cour européenne des droits de l'homme définit le transsexualisme comme le fait pour des « *personnes qui, tout en appartenant physiquement à un sexe, ont le sentiment d'appartenir à l'autre* » et qui « *essaient souvent d'accéder à une identité plus cohérente et moins équivoque en se soumettant à des soins médicaux et à des interventions chirurgicales afin d'adapter leurs caractères physiques à leur psychisme* » (CEDH, 17 octobre 1986, *REES c. Royaume-Uni*, série A n°106).

La classification internationale des maladies (CIM10) décrit le transsexualisme comme « *le désir de vivre et d'être accepté en tant que personne appartenant au sexe opposé. Ce désir s'accompagne habituellement d'un sentiment de malaise ou d'inadaptation envers son propre sexe anatomique et du souhait de subir une intervention chirurgicale ou un traitement hormonal afin de rendre son corps aussi conforme que possible au sexe désiré* ».

## 2. Les droits protégés

### Le droit au développement personnel

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale... Il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'accès, en France, aux « *traitements hormonaux et chirurgicaux tendant à donner aux transsexuels les marques extérieures du sexe qu'ils souhaitent se voir reconnaître n'exige aucune formalité juridique ni autorisation* » (CEDH,

25 mars 1992 *B. c. France*, série A, n°232-C). Dans ce même arrêt, la Cour considère que le refus de procéder à une modification des actes d'état civil constitue une violation de l'article 8 de la convention puisqu'en l'espèce, il existe, même eu égard à la marge d'appréciation dont disposent les États, « *une rupture du juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu* ».

Dans son arrêt de Grande Chambre *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* du 11 juillet 2002 (n°28957/95), regardé par tous les commentateurs comme un arrêt de principe, la Cour européenne des droits de l'homme constate qu'« *il est largement reconnu au niveau international que le transsexualisme constitue un état médical justifiant un traitement destiné à aider les personnes concernées* » et consacre pleinement le droit au développement personnel et à l'intégrité physique et morale. La Cour considère que « *la faculté pour les transsexuels de jouir pleinement du droit au développement personnel et à l'intégrité physique et morale ne saurait être considérée comme une question controversée exigeant du temps pour que l'on parvienne à appréhender plus clairement les problèmes en jeu* » et que les États ne disposent d'aucune marge d'appréciation pour refuser de reconnaître les implications juridiques du résultat auquel le traitement conduit, dès lors qu'aucune difficulté insurmontable n'existe s'agissant de la situation des personnes transsexuelles opérées.

Cette jurisprudence conduit à reconnaître en France à toute personne :

- Le droit d'accéder aux traitements hormonaux et chirurgicaux.
- Le droit d'obtenir la modification des actes d'état civil dès lors que la conversion est réalisée.

### **L'accès aux soins des personnes détenues**

Aux termes de la loi du 18 janvier 1994<sup>18</sup> (article L. 6112-1 du code de la santé publique), il est établi que le service public hospitalier exerce les missions de diagnostic et de soins en milieu pénitentiaire. De plus, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009,<sup>19</sup> dans son article 46, dispose que « *la qualité et la continuité des soins sont garanties aux*

<sup>18</sup> Loi n°94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000728979>

<sup>19</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id>



*personnes détenues dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population ».*

Il en résulte que les personnes détenues ont le droit d'accéder à l'offre de soins organisée au sein des établissements pénitentiaires mais aussi hors de ceux-ci si cela s'avère nécessaire.

### **3. La prise en compte du transsexualisme en France**

#### **L'offre de soins**

A ce jour, il existe quelques équipes pluridisciplinaires spécialisées constituées au sein du service public hospitalier mais aussi au sein du secteur libéral. Du fait de l'absence de consensus sur le parcours de soins à mettre en œuvre et à la suite de la demande formulée par le ministère de la santé, les associations de transsexuels et les caisses d'assurance maladie, la Haute autorité de santé a proposé<sup>20</sup> d'une part, l'institution officielle d'équipes de référence multidisciplinaires chargées de l'évaluation et de la prise en charge globale de la personne transsexuelle, d'autre part, la mise en œuvre d'un parcours de soins (diagnostic différentiel, expérience en vie réelle, hormonosubstitution, chirurgie de réassignation le cas échéant).

#### **La modification de l'état civil**

Dans deux arrêts du 11 décembre 1992, marquant un revirement de jurisprudence, l'assemblée plénière de la Cour de cassation (Cass. Plén. *Marc X. et René Y.*) a admis la modification de l'état civil d'une personne sous réserve que quatre conditions cumulatives soient remplies :

- Le syndrome de dysphorie de genre doit avoir été constaté médicalement ;
- L'intéressé doit adopter le comportement social du sexe désiré ;
- La personne doit avoir suivi un traitement médico-chirurgical ;
- Une expertise judiciaire doit constater le changement de sexe.

L'exigence tenant à la réalisation d'une opération de réassignation sexuelle a notamment été contestée par le commissaire aux droits

---

<sup>20</sup> *Situation actuelle et perspectives d'évolution de la prise en charge du transsexualisme*, HAS, rapport publié le 18 février 2010 ([www.has.fr](http://www.has.fr)).

de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>21</sup> lequel a recommandé que le changement d'état civil ne soit plus subordonné à l'obligation de suivre des traitements médicaux ou chirurgicaux.

Par circulaire du 14 mai 2010, la ministre de la justice et des libertés indique aux parquets et parquets généraux qu'ils peuvent donner un avis favorable aux demandes de changement d'état civil « *dès lors que les traitements hormonaux ayant pour effet une transformation physique ou physiologique définitive, associés, le cas échéant, à des opérations de chirurgie plastique ont entraîné un changement de sexe irréversible, sans exiger pour autant l'ablation des organes génitaux* ».

Dans cette mesure et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté formule l'avis suivant relatif à la prise en charge des personnes transsexuelles incarcérées :

1. La structuration des soins préconisée par la Haute autorité de santé doit inclure la prise en charge des personnes détenues. La ou les équipes de référence multidisciplinaires pouvant assurer cette prise en charge devront être clairement identifiées.
2. Dans l'immédiat, il convient d'identifier une équipe spécialisée d'ores et déjà constituée qui pourrait prendre en charge les personnes transsexuelles détenues.
3. Une action de sensibilisation et d'information des personnels soignants des UCSA<sup>22</sup> et des SMPR<sup>23</sup> devra être rapidement menée.
4. Une personne détenue manifestant son sentiment d'appartenir à l'autre sexe doit pouvoir être accompagnée dans sa démarche et orientée vers les services médicaux de l'établissement pénitentiaire.
5. Les personnes transsexuelles détenues devront bénéficier d'une information claire et précise d'une part, auprès des UCSA sur les modalités du parcours de soins (étapes du parcours de soins, prise en charge par une équipe pluridisciplinaire, prise en charge financière...), d'autre part, auprès de l'administration pénitentiaire sur les conséquences que celle-ci entraîne sur les conditions de détention.

---

<sup>21</sup> Document thématique « *Droit de l'homme et identité de genre* » 2009 ([www.coe.int](http://www.coe.int)).

<sup>22</sup> Unité de consultations et de soins ambulatoires.

<sup>23</sup> Service médico-psychologique régional.

6. Tout au long du parcours de soins, la personne concernée doit pouvoir bénéficier, si elle en ressent le besoin, d'un accompagnement psychologique au sein de l'établissement pénitentiaire.
7. Lors de la phase préalable de diagnostic différentiel, l'administration pénitentiaire doit affecter, en tant que de besoin, la personne concernée dans un établissement situé à proximité de l'équipe pluridisciplinaire. Une fois le parcours de soins initié, elle doit garantir la continuité et la régularité des extractions médicales nécessaires et pour cela, l'équipe médicale de référence doit communiquer, dans les meilleurs délais, les dates de consultation.
8. Tout au long du parcours de soins, l'administration pénitentiaire doit veiller à ce que l'intégrité physique de la personne soit protégée, sans que cela conduise nécessairement à son placement à l'isolement, et que celle-ci ne subisse de pressions ou de brimades d'aucune sorte ni d'aucune autre personne du fait de son projet. Dès lors que la personne concernée en fait la demande, l'encellulement individuel doit être assuré.
9. Le droit à l'intimité et à la vie privée devant être respecté, il convient que, dans l'enceinte de sa cellule, la personne concernée puisse porter des vêtements et utiliser des produits d'hygiène et de beauté en adéquation avec le sexe désiré. Par conséquent, elle doit être en mesure de cantiner de tels biens et produits.
10. Dès le parcours de soins engagé, les fouilles doivent se dérouler dans des conditions de particulière retenue permettant de respecter la dignité de la personne détenue.

Dès lors que l'irréversibilité du processus de conversion sexuelle est médicalement établie par l'équipe pluridisciplinaire ayant pris en charge la personne concernée, les fouilles devront être réalisées, dans des conditions préservant la dignité tant de la personne détenue que des personnels, par des agents du même sexe que le sexe de conversion, sans attendre que le changement d'état civil soit intervenu. Ces fouilles seront effectuées par des agents particulièrement sensibilisés par la direction de l'établissement.

11. L'affectation doit se faire au mieux des intérêts de la personne et des impératifs de gestion des établissements pénitentiaires. C'est pourquoi l'affectation dans un établissement ou un quartier

correspondant à la nouvelle identité sexuelle de la personne concernée doit intervenir au plus tôt, une fois l'irréversibilité du processus de conversion sexuelle établie<sup>24</sup> et au plus tard au moment du changement d'état civil.

12. En tout état de cause, la priorité doit être donnée dans le processus judiciaire de modification de l'état civil<sup>25</sup> aux personnes détenues compte tenu des implications de cette modification dans les conditions de détention.

---

<sup>24</sup> L'article D. 248 du code de procédure pénale pourrait alors être modifié comme suit : « *Les hommes et les femmes sont incarcérés dans des établissements distincts, sauf autorisation motivée par des circonstances exceptionnelles de l'autorité ayant compétence en matière d'affectation.* »

<sup>25</sup> Tel que défini dans la circulaire de la ministre de la justice du 14 mai 2010.



Cellule collective dans une maison d'arrêt d'outre-mer

## **Recommandations du 30 juin 2010<sup>26</sup> communes au centre de rétention et à la maison d'arrêt de Mayotte**

---

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques simultanément les deux recommandations, ci-dessous, relatives aux visites effectuées au centre de rétention et à la maison d'arrêt de Mayotte. De manière exceptionnelle, il souhaite marquer au préalable les six observations suivantes, communes aux deux établissements :

**1/** Au centre de rétention administrative comme à la maison d'arrêt, les conditions de vie des personnes retenues et détenues sont indignes. Les locaux présentent de graves insuffisances et affectent le respect du droit à l'intimité et à l'intégrité. Les conditions d'hébergement et d'hygiène portent d'évidence atteinte aux droits fondamentaux des personnes présentes.

**2/** Les deux établissements visités ont une capacité insuffisante pour remplir leur mission. Les projets de reconstruction ou d'extension qui ont été annoncés doivent prendre en compte la nécessaire adaptation des cahiers des charges administratifs à l'environnement climatique, culturel et social de Mayotte. Les personnels devront être associés à la conception des locaux.

**3/** L'amélioration nécessaire ne peut attendre la reconstruction ou l'extension prévue.

**4/** En particulier, le maintien des liens familiaux n'est pas garanti de façon satisfaisante, ni au centre de rétention administrative, ni à la maison d'arrêt. Des conditions d'accueil décentes et sereines doivent être faites aux familles ou aux proches des personnes placées en rétention ou incarcérées. Les modalités de visite doivent être améliorées. La lutte contre l'immigration clandestine ne saurait restreindre le droit à la vie familiale.

**5/** Une attention particulière doit être portée aux mineurs, tant pour la clarification de leur état-civil que pour l'adaptation des modalités

---

<sup>26</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 25 juillet 2010, texte n°25.

de leur prise en charge. Des solutions en aval de la rétention comme de la détention doivent être imaginées pour prévenir la rupture des liens familiaux et garantir la scolarisation.

6/ L'automatisme du traitement de certaines procédures (éloignement, libération conditionnelle) est manifestement inspirée par la nécessité de réguler les taux d'occupation des lieux concernés. Il semble impératif de revenir à une approche individualisée des situations.

## **Recommandations du 30 juin 2010<sup>27</sup> relatives au centre de rétention administrative de Pamandzi**

---

Le centre de rétention administrative (CRA) de Pamandzi (Mayotte) a été visité par quatre contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté les 26, 27, 28, 30 mai et le 4 juin 2009.

Les observations factuelles recueillies au cours du contrôle ont été communiquées. Un projet de rapport a été adressé au directeur de la police aux frontières de Mayotte le 24 septembre 2009. En réponse, des observations datées du 14 octobre 2009 sont parvenues au Contrôleur général le 6 novembre 2009.

Le rapport complet de la visite a été communiqué pour observations au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, le 10 février 2010.

Le ministre a répondu le 27 mai 2010.

À la suite de cette procédure, et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques les recommandations suivantes :

**1/** La capacité du CRA est aujourd'hui fixée par les autorités locales à soixante places. Celle-ci devrait être établie sur des critères objectifs et strictement respectée.

**2/** Un arrêté préfectoral doit, conformément à la réglementation, désigner le service de police chargé de la garde du CRA et nommer le chef du CRA.

**3/** Les étrangers retenus doivent pouvoir comprendre, au moment de leur arrivée, la procédure qui leur est appliquée. Les fonctionnaires en charge de ces procédures doivent veiller à la bonne compréhension par le retenu de sa situation administrative et des droits afférents.

**4/** Les retenus doivent pouvoir être informés pour exercer leurs droits : le règlement intérieur doit être affiché et leur être remis. Une information concernant une ou des associations chargées d'informer et d'assister les retenus sur leurs droits doit être portée à leur

---

<sup>27</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 25 juillet 2010, texte n°30.



connaissance. Le tableau de l'ordre des avocats doit être affiché.

5/ La possibilité de demander l'asile est un droit fondamental. S'agissant de la formulation éventuelle d'une demande d'asile par des retenus lors de leur passage au centre de rétention de Pamandzi, les conditions d'un exercice effectif de ce droit, relatives notamment à l'information et l'assistance des demandeurs, doivent être remplies. Elles ne le sont pas aujourd'hui.

6/ Du fait de la rétention des parents, 2 901 mineurs ont été admis au CRA en 2008 et 2 711 ont été reconduits sans que soient toujours vérifiés avec certitude leur âge et leurs attaches familiales. Cette situation ne peut perdurer ; l'identification des personnes aux fins de placement en rétention et de reconduite exige une attention rigoureuse à l'identification des personnes, quelles que soient les difficultés propres à la situation locale. En cas d'impossibilité d'établir l'absence de liens familiaux, l'éloignement doit être proscrit.

7/ La situation particulière des enfants abandonnés sur le territoire de Mayotte après la reconduite de leurs parents est préoccupante. Afin d'assurer leur hébergement et leur suivi éducatif, il est urgent de mettre en œuvre une organisation opérationnelle qui associe le service de l'aide sociale à l'enfance de la collectivité départementale et les services de l'État.

8/ Les conditions d'hébergement sont indignes ; le jour de la visite, 140 personnes, adultes et enfants, se trouvaient dans les deux salles de rétention dont la surface cumulée est de 137m<sup>2</sup> :

- les personnes retenues vivent dans une grande promiscuité et sans la moindre intimité ;
- le centre n'est pas équipé de lit et chaque personne ne dispose pas de sa propre natte de couchage. Les personnes sont assises ou allongées par terre. Les enfants en bas âge sont dans les bras de leur mère et n'ont pas davantage de lit ;
- les hommes ne peuvent se rendre librement aux toilettes et aux points d'eau ;
- les toilettes à la turque et les cabines de douche sont en nombre insuffisant et dans un état dégradé ; elles donnent directement dans le hall et sont fermées par un simple volet de séparation d'un mètre de hauteur et à cinquante centimètres du sol ;
- le carrelage mural est maculé de taches de sang séché provenant

apparemment de moustiques écrasés.

Il convient de remédier, sans attendre la construction d'un nouveau centre, à de telles situations.

**9/** Les conditions d'hygiène doivent être totalement réexaminées pour permettre aux retenus de vivre dans des conditions décentes :

- l'occupation quasi-permanente des salles d'hébergement ne permet pas, de fait, leur entretien quotidien ;
- bien que prévue par le règlement intérieur, aucune distribution de produits d'hygiène (brosse à dents, dentifrice, rasoir ou shampooing) n'est effectuée à l'arrivée ;
- après la douche, la personne retenue ne dispose ni de serviette, ni de vêtement ou sous-vêtement propre.

**10/** La confidentialité des entretiens doit être garantie :

- L'unique poste téléphonique mis à disposition des personnes retenues ne permet pas que soit respectée la confidentialité des conversations du fait de son positionnement au milieu du hall et en face du bureau du chef de poste ;
- l'association TAMA d'aide aux retenus effectue ses entretiens dans de mauvaises conditions, ne disposant ni de bureau ni de ligne téléphonique dédiés.

**11/** Le centre de rétention administrative ne doit pas accueillir des personnes placées en garde à vue : il y existe une cellule dite de garde à vue qui n'a pas de raison d'être.

**12/** Les exigences de la traçabilité doivent être rappelées aux fonctionnaires :

- le registre de fouille et celui dit d'APRF (Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière) révèlent des omissions. Ils doivent être tenus avec une plus grande rigueur ;
- la mise à l'écart des personnes dans le centre, en cas de trouble à l'ordre public ou de menace à la sécurité des autres étrangers retenus, n'est consignée dans aucun registre. Sa mise en œuvre doit relever d'une procédure formalisée ;
- les demandes de consultations médicales sont sélectionnées sans critère objectif par les fonctionnaires préposés à la garde. L'absence de tout enregistrement consignait les demandes de soins ne permet pas de connaître les suites qui y sont apportées.

**13/** L'accueil des familles doit être prévu dans le centre. Les proches peuvent attendre aujourd'hui plusieurs heures, assis à même le sol, couverts de poussière à chaque entrée de véhicule dans le centre. Des bancs et des parasols doivent être mis à leur disposition et un muret de protection contre les projections de la route édifié.



Arrivée d'un étranger dans un centre de rétention administrative

## Recommandations du 30 juin 2010<sup>28</sup> relatives à la maison d'arrêt de Majicavo

---

La maison d'arrêt de Majicavo (Mayotte) a été visitée par quatre contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté les 28 et 29 mai, 2 et 3 juin 2009.

Les constats opérés lors de cette visite ont donné lieu à un rapport de constat communiqué au directeur de l'établissement le 11 septembre 2009.

Le directeur a fait connaître ses observations par lettre du 7 octobre 2009.

Le rapport complet de la visite a été communiqué, le 13 novembre 2009, pour observations, à la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, et à la ministre de la santé et des sports. La ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a transmis ses observations dans un courrier en date du 24 décembre 2009. La ministre de la santé et des sports a fait connaître ses remarques par lettre en date du 26 mars 2010.

A la suite de cette procédure, et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques les recommandations suivantes :

**1/** L'augmentation de la capacité d'accueil de la maison d'arrêt de Majicavo est une nécessité compte tenu de la suroccupation chronique et dramatique de l'établissement, avec un taux d'occupation lors de visite de 294% au quartier adulte 2 et de 333% au quartier fin de peine. Il convient que la nouvelle construction envisagée soit réalisée en prenant en compte les spécificités locales et en associant en amont les personnels et les intervenants à un projet d'établissement tenant compte des solutions les mieux adaptées à ses activités comme à ses contraintes.

**2/** Les transferts de détenus condamnés, en particulier ceux originaires des Comores, vers les établissements pénitentiaires de la Réunion, qui ont pour conséquence une rupture de la vie familiale,

---

<sup>28</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 25 juillet 2010, texte n°31.

ne doivent pas être envisagés de manière systématique au seul motif d'alléger la surpopulation de la maison d'arrêt de Majicavo. La situation individuelle de chacun doit être prise en compte. En outre, lorsqu'un transfert est envisagé pour la métropole, il convient de supprimer la limite actuelle de 5 kilogrammes de bagage pour voyager, manifestement insuffisante.

3/ Les conditions de vie indignes imposées aux détenus (une surface au sol inférieure par endroit à 2m<sup>2</sup> par personne ; une personne handicapée devant utiliser une chaise percée pour aller aux toilettes...) ne sauraient perdurer jusqu'à l'extension de la maison d'arrêt de Majicavo prévue en 2014 ou en 2015.

Il convient sans délai de modifier certains points d'organisation afin de les adapter au contexte local :

- le temps d'enfermement dans les cellules collectives devrait être limité au maximum, eu égard aux conditions de vie imposées. Les heures d'ouverture et de fermeture des cellules donnant directement sur les cours de promenade, qui constituent de fait le seul lieu de vie supportable, devraient être alignées sur les heures de lever et du coucher du soleil qui ont lieu toute l'année à 6 heures et à 18 heures ;
- en ce qui concerne l'amélioration de l'hygiène dans cet établissement, la fréquence des changements de draps, actuellement tous les quinze jours comme en métropole, devrait être accrue afin de tenir compte de la chaleur et de la promiscuité régnant en cellule. De plus, la maison d'arrêt doit s'assurer que soient réellement effectives la mise à disposition de produits d'hygiène corporelle, de vaisselle et d'entretien des locaux, ainsi que la possibilité de faire nettoyer son linge personnel ;
- il convient de prendre davantage en compte la situation de détenus et de familles dont la plupart ne maîtrisent pas la langue française, comme cela a été fait avec le film de présentation de l'établissement réalisé dans une langue accessible à tous ; et ce, notamment, pour la prise de rendez-vous au parloir, pour le courrier adressé aux autorités et pour les échanges confidentiels avec les personnels de santé.

4/ Les familles de détenus ne doivent pas craindre de se rendre au parloir du fait d'un risque d'interpellation par les services chargés de la

sécurité publique, compte tenu de leur propre situation administrative. Le respect du droit au maintien des liens familiaux, garanti par le droit positif, doit clairement prévaloir dans cette circonstance sur les besoins de la politique de lutte contre l'immigration clandestine. Des directives doivent être données à cette fin.

5/ Concernant l'alimentation des détenus, la référence à la culture mahoraise ne saurait se substituer à une réflexion, à mener en lien avec les services de santé, sur l'élaboration de menus équilibrés, le mode de distribution des repas et la mise à disposition de couverts complets.

6/ Compte tenu de la faiblesse de l'offre d'activité professionnelle qui s'explique par l'absence d'atelier de production au sein de l'établissement et le contexte économique de Mayotte, il convient de développer davantage les actions d'enseignement, les activités culturelles et sportives. L'organisation de l'accès à la bibliothèque, sous-utilisée, doit être revue.

7/ La perspective au 1<sup>er</sup> janvier 2011 que la collectivité départementale de Mayotte devienne un département doit permettre la mise en place à la maison d'arrêt de Majicavo d'un dispositif de formation professionnelle des détenus conforme au droit commun.

8/ La prise en charge des mineurs doit être organisée avec la possibilité de recourir à l'ensemble des dispositifs prévus par la loi. Il convient, avec le concours des autres services de l'État, de rendre possible la mise en œuvre de mesures alternatives à l'incarcération des mineurs, de prévoir des hébergements au titre de l'assistance éducative et de créer une unité de soins psychiatriques pour adolescents.

9/ Le renfort de personnels soignants à l'Unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA), annoncé pour 2010, doit être effectif afin de prendre en compte l'ensemble des besoins sanitaires et de poursuivre les actions de prévention entreprises.

10/ L'intégration dans le statut des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire inscrite dans le processus de départementalisation doit mettre un terme aux disparités de traitement qui existent entre les agents recrutés localement et ceux arrivés de la métropole dans le cadre de mutations.

## **Recommandations du 1<sup>er</sup> décembre 2010<sup>29</sup> relatives aux centres éducatifs fermés de Beauvais, Sainte-Gauburge, Fragny et L'Hôpital-le-Grand**

---

Les centres éducatifs fermés de Beauvais (Oise), Sainte-Gauburge-Sainte-Colombe (Orne), Fragny (Saône-et-Loire) et L'Hôpital-le-Grand (Loire), établissements à gestion publique (Beauvais) ou associative pour les trois autres, et relevant de l'article 33 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945<sup>30</sup> relative à l'enfance délinquante, ont été visités par des contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté respectivement le 7 janvier 2009, les 17 et 18 mars 2009, les 18 et 19 mars 2009 et du 22 au 24 septembre 2009.

Les observations factuelles recueillies au cours de chaque visite ont été communiquées au directeur de chacun de ces centres les 19 mars 2009, 15 mai 2009, 27 avril 2009 et 8 février 2010. Les directions des centres de Beauvais, Fragny et L'Hôpital-le-Grand ont répondu les 8 avril 2009, 13 mai 2009 et 11 mars 2010. Malgré plusieurs rappels, le centre de Sainte-Gauburge-Sainte-Colombe n'a pas envoyé d'observations.

Le rapport de la visite de Beauvais a été transmis à la garde des sceaux et à la ministre de la santé et des sports le 7 août 2009. La ministre de la justice et des libertés a fait connaître sa réponse le 29 septembre 2009, la ministre de la santé et des sports le 3 décembre 2009. Le rapport relatif au centre de Sainte-Gauburge-Sainte-Colombe a été communiqué à la garde des sceaux, au ministre de l'éducation nationale et à la ministre de la santé et des sports le 17 novembre 2009. La garde des sceaux a répondu le 8 janvier 2010 ; le ministre de l'éducation nationale le 7 janvier 2010. Le rapport du centre de Fragny a été envoyé aux ministres de la justice, de l'éducation nationale et de la santé le 4 août 2009. Des réponses ont été reçues le 29 septembre 2009 de la garde des sceaux et le 7 octobre 2009 du ministre de

---

<sup>29</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 8 décembre 2010, texte n°119.

<sup>30</sup> Ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069158>

l'éducation nationale. Enfin le rapport du centre de L'Hôpital-le-Grand a été transmis à la garde des sceaux le 16 septembre 2010 et ce ministre a répondu le 5 novembre 2010.

A la suite de cette procédure et conformément à l'article 10 de la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté formule les recommandations suivantes :

1/ En premier lieu, ce sont des enfants toujours en difficultés, graves et cumulées, qui sont confiés par l'autorité judiciaire à ces centres. Le placement consacre le plus souvent l'échec des autres formules de prise en charge existantes. La loi fait obligation aux centres éducatifs fermés d'assurer un « suivi éducatif ».

Or, au sein de ces centres, une part du personnel est notamment constituée d'éducateurs « faisant fonction », parfois sans compétences particulières, peu ou pas formés à l'encadrement des mineurs. De telles compétences sont pourtant requises pour assurer le succès de la prise en charge ; elles sont d'ailleurs nécessaires en application de textes internationaux, comme l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant et l'article 22.1 des Règles minima des Nations Unies concernant la justice pour mineurs (règles de Beijing). Cette absence de formation retentit sur les relations qui peuvent d'établir entre adultes et jeunes au sein du centre ; elle est susceptible de faciliter les tensions.

Si l'on doit admettre que le recrutement d'éducateurs, pour des motifs contextuels ou géographiques, soit difficile, il n'en demeure pas moins que la formation d'éducateurs compétents est une exigence pour ces centres éducatifs fermés qui doit être satisfaite rapidement, au moins par une formation continue, dont l'existence devrait figurer au cahier des charges de ces établissements, pour ceux des agents qui doivent en ressentir la nécessité. Les efforts de chacun et de véritables réussites individuelles ne peuvent en tenir lieu.

2/ Le respect du droit du mineur à participer aux décisions qui lui sont applicables et le respect du droit de ses parents à être consultés sur elles requièrent une grande lisibilité de la manière dont la prise en charge est conçue à son égard.

C'est dans cette intention que les textes applicables prévoient que doit exister un document individuel de prise en charge (DIPC). Un tel document organise le temps éducatif, en fixant des objectifs individualisés propres à conférer un sens au séjour de l'enfant



dans l'institution. Outil dynamique, régulièrement actualisé, il doit permettre à l'adulte comme au mineur de dresser ensemble le bilan des évolutions réalisées et de celles restant à accomplir.

Parmi les centres éducatifs fermés ici en cause, l'utilisation d'un tel document est très inégale. La remise d'une copie à l'enfant et à ses parents est donc loin d'être systématique.

En outre, certains centres éducatifs fermés, parmi ceux ici décrits, sont dépourvus de projet de service. Il est, là aussi, paradoxal de demander à des adultes privés d'objectifs communs d'être cohérents à l'égard de mineurs dont l'histoire souvent chaotique les prive de tout repère utile. L'absence de ce projet énonçant des valeurs, des méthodes et une finalité commune a pour effet de décrédibiliser les adultes et d'insécuriser les mineurs. C'est pourquoi un projet de service régulièrement mis à jour dans le cadre d'une démarche participative de l'ensemble des professionnels du centre constitue un axe autour duquel s'organisent la cohérence de la prise en charge et, par conséquent, la vie quotidienne des enfants accueillis.

3/ Les contrôleurs ont constaté dans des centres éducatifs fermés le recours abusif, voire usuel, aux moyens de contrainte physique, laquelle est parfois érigée, dans les équipes les moins qualifiées, au rang de pratique éducative.

De manière générale, de grandes incertitudes existent dans la manière de définir la discipline et les moyens de la faire respecter.

On peut penser que la permanence de pratiques très diverses, ainsi que le manque de formalisation mentionné ci-dessus sont une conséquence de l'isolement géographique de structures, qui présentent la double caractéristique d'être récentes et de représenter une très grande variété d'organismes gestionnaires.

L'absence d'un soutien bien défini au plan national (par exemple sous la forme d'une cellule d'appui) participe de cet isolement et du caractère très divers de la prise en charge.

Un encadrement national plus effectif, l'organisation régulière de regroupement des professionnels associatifs et publics – au plan local, régional ou central – y compris ceux qui sont effectivement en charge des enfants, permettrait de confronter les pratiques, de regrouper les savoir-faire et les valeurs partagées de la prise en charge éducative en milieu fermé.

La prise en charge éducative « sous contrainte » est en effet loin d'aller de soi. Elle mérite une réflexion approfondie et permanente comme l'élaboration pragmatique d'une « doctrine » susceptible de nourrir la formation initiale et permanente, dont il a été montré ci-dessus la nécessité.

4/ Enfin, il existe de grandes variations d'un centre éducatif fermé dans le domaine d'une part, de la prise en charge des soins somatiques des mineurs, d'autre part, du soin psychiatrique ou de l'assistance psychologique aux enfants, enfin de leur éducation à la santé. La présence infirmière est très inégale. Les soins somatiques sont assurés fréquemment par un médecin de ville qui se déplace ou bien auprès duquel les mineurs sont amenés mais sans qu'aucune convention ne définisse les droits et obligations respectifs du praticien et du centre éducatif. Si un ou deux psychologues assure(nt) souvent des consultations, les liens sont beaucoup plus difficiles à établir avec des psychiatres et rares sont les conventions qui lient les centres éducatifs fermés à un établissement hospitalier spécialisé, même lorsque la population du centre souffre d'évidentes carences.

S'il est vrai que les enfants accueillis ne posent pas en général de grosses difficultés du point de vue somatique, il n'en va pas de même du point de vue mental. Là encore, une formalisation des concours extérieurs sous forme de conventions passées avec des médecins, des infirmiers ou des établissements de santé est souhaitable. L'administration centrale devrait pouvoir élaborer de telles conventions « modèles » qui devraient permettre une homogénéisation des pratiques. Les agences régionales de santé, sous l'égide du ministre en charge de la santé, devraient en faciliter la signature, leur application étant vérifiée par le comité de pilotage local (dont les réunions sont, dans les cas mentionnés, aléatoires).

Ces recommandations devraient être prises en considération dans l'actualisation du cahier des charges que prépare aujourd'hui le ministère de la justice et des libertés, dont le Contrôleur général a bien relevé qu'elle a été précédée d'une concertation active avec les directeurs des centres éducatifs fermés.

# Avis du 10 janvier 2011<sup>31</sup> relatif à l'usage du téléphone par les personnes privées de liberté

---

1/ La possibilité pour une personne privée de liberté d'utiliser un téléphone pour joindre les siens et des organismes administratifs est une des modalités du droit à la vie familiale et du droit de se défendre, reconnus comme des droits fondamentaux, et un des moyens d'effectuer un certain nombre de démarches nécessaires à la préparation de la sortie – pour les détenus – ou au départ – pour les étrangers retenus ou en zone d'attente.

## *La population carcérale*

2/ C'est pourquoi, depuis plusieurs années, l'administration pénitentiaire a autorisé les détenus condamnés à utiliser le téléphone, dont l'usage a été progressivement généralisé. La loi pénitentiaire,<sup>32</sup> mise en œuvre tardivement sur ce point, confère désormais les mêmes possibilités aux prévenus, sous réserve de l'autorisation donnée par l'autorité judiciaire. Dans tous les cas, l'usage du téléphone est naturellement subordonné aux exigences du bon ordre et de la sécurité. C'est pourquoi, en particulier, les conversations sont, sauf exception prévue par la réglementation, écoutées.

Mais si les principes élargissent les possibilités des liens des personnes privées de liberté avec l'extérieur et si le contrôle général a relevé que les instructions officielles allaient en grande partie en ce sens, les modalités pratiques de l'usage du téléphone ne doivent pas conduire à en limiter la portée. Les observations faites au cours des visites d'établissements conduisent à formuler plusieurs recommandations importantes à cet égard.

3/ En premier lieu, les postes de téléphone ont été fréquemment installés dans les cours de promenade, parfois les salles d'activité.

On conçoit l'intérêt de cet emplacement, tant pour faciliter une certaine

---

<sup>31</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 23 janvier 2011, texte n°25.

<sup>32</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id>

liberté d'usage de l'appareil aux détenus que pour éviter au personnel l'organisation (dans les régimes de détention fermés) de mouvements supplémentaires. Mais ces avantages sont contrebalancés par de très sérieux inconvénients. D'une part, il n'y a pas d'autre régulation (hormis des durées d'appel peu en usage) de l'usage du téléphone que celle qui s'instaure entre détenus : les plus faibles d'entre eux ont par conséquent bien moins de chances (voire aucune) d'y avoir recours que les autres. D'autre part, les pressions auprès de co-détenus pour utiliser le téléphone pour composer des numéros qui n'ont pas été préalablement autorisés peuvent être réelles. Enfin, aucune conversation confidentielle n'est possible.

Lorsque le téléphone a été installé dans les coursives de l'établissement, il n'existe pas davantage de précautions visant à préserver la confidentialité vis-à-vis de tiers. Dans les centres de détention où existe un régime de cellules « ouvertes », les postes sont souvent installés près de la grille fermant la coursive, là où se rassemblent le plus volontiers les détenus. Ce dispositif facilite aussi les pressions de toute nature.

Le respect de la vie privée et familiale exige donc, d'une part, l'abandon de l'installation de téléphone dans les cours ou les salles collectives ; d'autre part, la construction – comme il en existe d'ailleurs dans certains établissements – de véritables cabines téléphoniques permettant la protection des conversations vis-vis des autres détenus, comme le Contrôleur général l'a déjà fait valoir dans plusieurs recommandations.

4/ Le nombre de numéros autorisés par l'administration, sur le fondement de demandes des détenus intéressés, varie d'un établissement à l'autre en dépit d'une note du directeur de l'administration pénitentiaire du 29 octobre 2009 l'ayant déterminé. Il est éminemment souhaitable, sous réserve des autorisations nécessaires pour chacun, que le nombre soit identique partout faute de quoi, dans l'hypothèse de transfèrement, le détenu risque d'avoir à renoncer à appeler certaines personnes. En outre, ce nombre ne saurait être trop réduit sans compromettre la portée du principe énoncé à l'article 39 de la loi pénitentiaire.

5/ Certains obstacles mis à l'autorisation de téléphoner par les procédures mises en œuvre aujourd'hui doivent être levés. C'est ainsi qu'il n'y a aucun motif pour que les personnes qui peuvent être

appelées soient identiques à celles qui disposent d'un permis de visite (il existe même des motifs inverses) : la législation ne le prévoit pas ainsi. De plus, il ne saurait être exigé dans tous les cas, pour autorisation, la production de factures téléphoniques par les personnes qui doivent être appelées : outre que cette production n'a pas de sens pour des personnes morales (Pôle emploi...), il existe des pays dans lesquels la facturation sur papier n'existe pas (Belgique...). Les correspondants des détenus doivent donc pouvoir établir par tout moyen de preuve la réalité de leur numéro où être appelés et ces moyens regardés avec souplesse. Quant au consentement pour être appelé, il serait plus expédient de considérer que la désignation d'un proche en vue d'être appelé vaut présomption d'accord, sauf avis contraire de ce proche, réserve faite des interdictions de communiquer.

6/ Les horaires d'appel sont souvent problématiques. Il convient naturellement de limiter, lorsque l'importance de la population pénale le justifie (et seulement dans ce cas), la durée des appels. Mais ceux-ci ne peuvent en général être effectués que dans la journée. En particulier, dans la totalité des établissements, le téléphone est inaccessible après 17h30. Les détenus, notamment les femmes, font valoir qu'ils ne peuvent donc jamais joindre leurs proches qui rentrent au domicile familial après cette heure-là. Par ailleurs, le détenu incarcéré en métropole dont les proches demeurent outre-mer rencontre des grandes difficultés pour les contacter en raison du décalage horaire. La mise en œuvre du droit de téléphoner implique ainsi, en dépit des charges supplémentaires qu'elle engendre, que les horaires d'appel soient accrus, en particulier dans la soirée, au moins jusqu'à la prise de service dans les lieux de détention de l'équipe de nuit (19h ou 20h selon le cas). Elle doit conduire aussi à permettre aux détenus hébergés ou travaillant dans des locaux dépourvus d'appareil téléphonique d'y avoir recours (par exemple auxiliaire travaillant dans un quartier de semi-liberté).

7/ Les prix des communications téléphoniques locales ont été, en février 2010, substantiellement accrus, à la suite de décisions nationales, par l'opérateur avec lequel l'administration a passé un marché. Si personne ne conteste la nécessité pour les détenus d'avoir à financer leurs appels (l'administration prend généralement et heureusement à sa charge un euro de communication à l'arrivée dans l'établissement, à fin que les proches des détenus condamnés soient avisés), encore faut-il qu'ils puissent le faire dans des conditions proches de celles

prévalant hors des établissements ; d'autant plus qu'ils n'ont aucun choix de l'opérateur. La question de l'accès au téléphone des personnes démunies mérite en outre d'être évoquée dans les commissions traitant de « l'indigence » sous forme d'un forfait permettant la prise en charge d'un nombre minimal de communications, ainsi qu'il est prévu dans les établissements à gestion déléguée.

**8/** Les communications internationales, en particulier pour les étrangers détenus (lesquels n'ont souvent aucun autre contact avec leur famille) doivent être autorisées dans les mêmes conditions que les communications nationales. Les formalités imposées (cf. ce qui précède pour la production de factures) ne doivent pas constituer un obstacle : là encore, les modes de preuve (parenté, domiciliation...) par tout moyen (passeport, enveloppes de correspondance...) doivent prévaloir, en particulier s'agissant de ressortissants de pays éloignés. Les horaires d'appel doivent tenir compte des décalages horaires, dans le sens de ce qui a été dit ci-dessus : sans ces assouplissements, le droit de téléphoner à ses proches demeure lettre morte.

**9/** Il n'existe pas aujourd'hui de possibilité matérielle pour des époux ou concubins qui sont tous deux l'objet d'une incarcération de se joindre par téléphone, l'appel à une cabine installée en détention n'étant pas matériellement possible.

Cet obstacle doit pouvoir être résolu, dès lors que, même incarcérées, ces personnes disposent d'un droit identique, évidemment adapté aux circonstances, au maintien des liens de la vie familiale.

De manière plus générale, on doit s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait de pouvoir appeler de l'extérieur vers une cabine téléphonique située en détention, en particulier dans les établissements pour peines, comme cela se fait dans les zones d'attente par exemple. Cette solution présenterait des avantages en termes de partage des coûts de communication.

**10/** Les numéros autorisés doivent pouvoir être modifiés rapidement à la demande du détenu. Ainsi lorsqu'un proche est hospitalisé, il existe de trop longs délais pour autoriser les appels à l'établissement correspondant ; ces délais peuvent être source d'inquiétude dans le cas d'hospitalisation pour des pathologies graves ou lorsque le correspondant est très âgé. L'administration doit pouvoir s'adapter à ces situations et supprimer ainsi une source de tensions inutile.

**11/** Il existe des numéros qui ne sont pas pris en compte dans les logiciels téléphoniques qui ont été installés. Tel est le cas de numéros dont le préfixe est 800 ou de numéros qui, une fois appelés, impliquent des choix complémentaires à faire sur le cadran (composer le « 1 » ou le « 2 » dans telle hypothèse...) : tel peut être le cas de nombreux organismes de service (par exemple d'emploi ou de crédit). Dans la mesure où beaucoup de démarches en vue d'une réinsertion doivent être faites par les détenus eux-mêmes (en raison, par ailleurs, de la charge de travail des personnels d'insertion et de probation), il n'y a pas d'obstacle de principe que ces numéros soient rendus accessibles, sous réserve naturellement qu'ils soient dûment identifiés. Les logiciels doivent être adaptés à cet effet.

**12/** On doit rappeler que si les conversations téléphoniques sont, par principe, écoutées, certaines d'entre elles sont soumises à confidentialité, ainsi que l'administration pénitentiaire l'a, d'ailleurs, rappelé dans ses circulaires. Les établissements doivent donc veiller à inscrire dans les procédures les numéros d'appel (avocats, Contrôleur général...) qui déclenchent le débranchement du circuit d'écoute et d'enregistrement.

**13/** Plus l'accès au téléphone autorisé est, dans les faits, restrictif, plus la tentation est grande pour les détenus d'avoir recours aux téléphones cellulaires, dont personne n'ignore la réalité en détention, bien qu'ils soient prohibés. Les dispositifs de brouillage restant la plupart du temps sans effet utile, une réflexion s'impose sur les conditions dans lesquelles ces appareils pourraient être utilisés, dès lors que les mesures de sécurité et de contrôle légitimes pourraient trouver à s'appliquer.

### ***Les étrangers retenus ou en zone d'attente***

**14/** L'équipement des locaux de rétention administrative les plus ordinaires, souvent installés dans des commissariats de police, ne comprend pas de téléphone, en méconnaissance du 3° de l'article R. 553-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. La solution consistant à autoriser les personnes retenues à utiliser un téléphone de service, en présence de fonctionnaires de police, ne peut être regardée comme satisfaisante au regard du droit au respect de la vie privée et familiale.

**15/** Les centres de rétention et les zones d'attente comportent – dans la plupart des cas – les équipements téléphoniques nécessaires (en

application des dispositions respectives des articles L. 551-2, L. 221-4 et R. 553-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). En revanche, les consignes d'utilisation sont peu diffusées et, généralement, uniquement en langue française. En particulier, les indications relatives à l'achat de cartes (notamment par les représentants de l'Office français de l'immigration et de l'intégration), au paiement des communications, à l'obtention de numéros à l'international, devraient faire l'objet de notices rédigées en plusieurs langues et délivrées à l'arrivée dans le centre ou la zone d'attente, même lorsque la durée envisagée de présence est courte.

**16/** La confidentialité des conversations doit être généralement améliorée, l'isolation acoustique de la grande majorité des postes téléphoniques n'étant nullement assurée.

**17/** Tous les appareils cellulaires de téléphone comportant un appareil photographique sont confisqués à l'entrée en rétention ou en zone d'attente, motif pris de ce que la prise de vues pourrait porter atteinte au droit à l'image de personnes également privées de liberté dans ces lieux. Dans la mesure où aujourd'hui de très nombreux appareils sont ainsi équipés, cette règle conduit dans la pratique à retenir la plupart des téléphones et à compliquer l'accès prévu aux communications téléphoniques. Il est souhaitable que ces téléphones soient conservés par leurs propriétaires, ceux-ci étant éventuellement avisés que la prise de vues est interdite pendant le séjour, des sanctions *a posteriori* pouvant être alors prises (retrait du téléphone cellulaire par exemple) en cas de méconnaissance de cette interdiction, dès lors qu'elles sont définies par le règlement.

Ces mesures simples conditionnent la pleine efficacité d'un droit que la loi ou le règlement reconnaissent d'ores et déjà aux personnes détenues ou aux étrangers retenus ou placés en zone d'attente.





Chambre d'isolement dans un hôpital psychiatrique

## **Recommandations du 15 février 2011<sup>33</sup> relatives à l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police**

---

L'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police (IPPP), sise 3 rue Cabanis à Paris (14<sup>ème</sup> arrondissement) a fait l'objet d'une visite de quatre contrôleurs du contrôle général des lieux de privation de liberté, du 15 au 17 juillet 2009.

Les constats opérés lors de cette visite ont donné lieu à un rapport de constat qui a été communiqué au préfet de police, pour recueillir ses observations. Celles-ci ont été produites le 22 décembre 2009.

Le rapport complet de la visite a été communiqué par correspondance en date du 18 juin 2010 pour attribution au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et au préfet de police, et pour information, le même jour, au ministre de la santé et des sports. Le préfet de police a communiqué ses observations en réponse le 7 septembre 2010 ; le ministre, le 24 septembre 2010.

A la suite de cette procédure et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques les recommandations suivantes :

Il y a lieu de relever d'abord que l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police, institution remontant au Consulat sous des appellations diverses, est en forte évolution sur bien des éléments, en particulier s'agissant des relations entre le personnel et les patients qui y sont placés (refonte du règlement intérieur et de la charte d'accueil, registres) et des conditions matérielles de prise en charge des personnes, de leur famille et de leurs avocats, ces derniers étant désormais accueillis sans difficultés, comme l'exigence en a d'ailleurs été rappelée par le Conseil d'État (20 novembre 2009, préfet de police, n°315 598). Il s'en déduit que la matérialité du droit au recours est assurée, dès lors du moins que la personne qui y est placée a la possibilité matérielle de joindre l'extérieur.

Sans remettre en cause la qualité intrinsèque ni la conscience très partagée avec laquelle les personnels de l'établissement exercent

---

<sup>33</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 20 mars 2011, texte n°38.

leurs fonctions, les contrôleurs ont vivement regretté la confusion des rôles résultant d'une tenue uniforme entre personnel de surveillance et personnel soignant. Le préfet de police a indiqué que désormais des badges permettraient de mieux identifier l'un et l'autre. Il convient de renoncer au port de la blouse infirmière pour les surveillants.

De même on doit garder à l'esprit que le séjour dans l'établissement, qui a un rôle exclusif d'orientation, ne peut avoir nécessairement qu'un caractère très provisoire. L'organisation de la présence médicale en vigueur lors de la visite avait pour résultat que les personnes arrivant après 14 heures devaient obligatoirement, alors même qu'aucune nécessité thérapeutique ou de prise en charge ne l'exigeait, demeurer sur place jusqu'au lendemain. Une solution au moins provisoire a été trouvée depuis. Il convient d'en assurer la pérennité.

Surtout, il existe une certaine confusion dans les orientations décidées sur place entre procédures d'hospitalisation d'office et d'hospitalisation à la demande d'un tiers, dont les procédures sont pourtant soigneusement distinguées par la loi. Cette confusion résulte des difficultés qu'ont les proches d'obtenir l'autorisation de visiter des patients, par conséquent d'être en mesure s'ils le souhaitent d'engager des procédures d'hospitalisation à la demande d'un tiers. Des clarifications doivent être engagées sur ce point.

Les éléments qui précèdent ne nécessitent pas à eux seuls la publication de recommandations. En revanche, le principe même de l'existence de l'infirmier psychiatrique de la préfecture de police mérite des choix clairs.

Comme il est rappelé dans un avis du Contrôleur général publié ce même jour, l'hospitalisation sans consentement, dont l'admission dans l'établissement est un des outils, est, notamment, une privation de liberté. Celle-ci doit donc s'entourer des garanties nécessaires à l'équilibre entre préservation de l'ordre public et droits de la personne. Ces garanties impliquent que les décisions prises le soient par les personnes qui en ont la charge sur ces seules considérations.

Il est incontestable que l'organisation particulière de Paris a sa traduction en matière d'hospitalisation d'office, comme l'établit le code de la santé publique : d'une part, le préfet de police, et non pas le préfet du département, est l'auteur des arrêtés qui ordonnent le placement d'une personne en hospitalisation d'office, le prolongement de la mesure ou sa mainlevée ; d'autre part, sur le fondement de la police municipale

exercée à Paris précisément par le préfet de police, les commissaires de police d'arrondissement et non pas le maire, prennent des mesures provisoires à l'égard des personnes « dont le comportement révèle des troubles mentaux manifestes » (article L. 3213-2 de ce code).

Mais cette compétence particulière ne peut fonder l'existence de l'infirmier psychiatrique de la préfecture de police. Elle serait en effet identique si les mesures provisoires étaient prises dans les centres hospitaliers de droit commun, qui sont ceux visés à l'article L. 3222-1 du code de la santé publique. Autrement dit, si de fait l'établissement tire son origine de la compétence donnée au préfet de police en 1800, le maintien de cette compétence n'exige nullement le maintien de l'établissement sous sa forme actuelle.

Il n'appartient évidemment pas au contrôle général de se prononcer sur un choix d'organisation administrative. Mais la question de savoir si cette organisation présente les garanties suffisantes au sens où elles ont été mentionnées ci-dessus l'intéresse. En l'état, il ne le semble pas.

D'une part, l'infirmier psychiatrique de la préfecture de police ne dispose d'aucune autonomie. Elle est un service d'une des directions de cette préfecture (la direction des transports et de la protection du public), dépendant en particulier de la sous-direction de la protection sanitaire et de l'environnement. Ses ressources lui sont assurées par le truchement de la préfecture de police. A supposer que les médecins qui y exercent ne sont pas sous l'autorité hiérarchique de la préfecture de police de Paris, comme le ministre prend soin de le rappeler dans ses observations (pas plus que, s'agissant de l'exercice de leur art, les praticiens hospitaliers de ne sont de la direction d'un hôpital), ils sont rémunérés par elle, les conditions matérielles de leurs fonctions et la gestion de leur carrière en dépendent. L'établissement n'a donc rien à voir avec un centre hospitalier habilité à accueillir des malades mentaux. Par conséquent, les dispositions propres aux droits des personnes accueillies en hôpital ne s'y appliquent pas (par exemple les « droits de la personne » figurant au début du code de la santé publique) et aucune autorité de santé n'est compétente pour y vérifier les contenus et les modalités de soins.

D'autre part, s'il est vrai qu'existe une commission départementale des hospitalisations psychiatriques chargée, à Paris comme dans les autres départements, de connaître de toutes les mesures d'hospitalisation sans consentement et de visiter les établissements pour y entendre

les malades, ses membres sont, dans la capitale, nommés par le préfet de police (article R. 3223-1 du code de la santé publique). Par conséquent les contrôles de l'établissement n'offrent pas les garanties d'indépendance de ceux qui ont lieu dans les autres départements.

Enfin, dès lors qu'elle ne ressortit pas à la catégorie des établissements hospitaliers qui relèvent de l'article L. 3222-4 du code, l'infirmerie psychiatrique n'est pas visitée par les magistrats des tribunaux compétents et, notamment, par le parquet. Certes, le préfet de police fait valoir que ces visites ont lieu *de facto*. Elles ne sont cependant pas garanties.

Dans ces conditions, il ne paraît pas possible de penser que les décisions d'orientation qui y interviennent sont prises avec toutes les assurances nécessaires. Le dispositif entretient le doute sur la distance entre considérations d'ordre public et considérations médicales. Ce faisant, il ne s'agit pas de faire supporter ce doute sur le comportement et la conscience professionnelle des médecins et des soignants, qui n'encourent aucune critique. Mais pourquoi l'appréciation compétente d'une situation pathologique a-t-elle des liens avec une institution de police ? Il y a là les conditions d'une confusion dans la matière délicate de la privation de liberté pour motifs psychiatriques auxquelles il importe de mettre fin.

On fait valoir que l'établissement assure une médecine d'urgence bienvenue, pouvant appréhender en particulier les phénomènes de violence. Mais, outre qu'elle est pratiquée semble-t-il avec un fort développement des moyens de contention, on peut se demander si son appartenance à la préfecture de police n'exacerbe pas, chez certains patients, les manifestations de violence. En tout état de cause, seuls 41% des patients sont placés après leur séjour dans l'établissement en hospitalisation d'office : par conséquent, tous ne sont pas violents.

En tout état de cause, si l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police était sans équivalent lors de son apparition, voici plus de deux siècles, tel n'est plus le cas aujourd'hui. Les centres hospitaliers de droit commun assurent des prises en charge de même nature : à Paris, les hôpitaux accueillent un nombre bien supérieur d'urgences psychiatriques que l'infirmerie psychiatrique – dans un rapport de un à huit environ – qui n'a, d'ailleurs, aucun équivalent dans une autre agglomération française.

C'est pourquoi, il est recommandé au gouvernement de mettre dès qu'il sera possible le transfert des moyens de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police au dispositif hospitalier de droit commun, sans modifier naturellement les compétences en matière de police sanitaire attribuées au préfet de police et aux commissaires de police.

## Avis du 15 février 2011<sup>34</sup> relatif à certaines modalités de l'hospitalisation d'office

---

1/ En vertu de la loi, les préfets peuvent, sur le fondement d'un certificat médical précis, faire admettre à l'hôpital des personnes, contre leur gré, atteintes de troubles mentaux et qui « *compromettent la sûreté des personnes ou portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public* ». Cette mesure exceptionnelle (plus de quinze mille par an sont prises), appelée « hospitalisation d'office » peut être renouvelée, sans limite de temps, de sorte que la personne visée reste à l'hôpital. Celle-ci en sort lorsque le médecin psychiatre, qui estime la sortie possible, la propose au préfet, lequel décide ou non la mainlevée de l'hospitalisation d'office. Dès avant cette sortie toutefois, le séjour hospitalier peut être aménagé par des « sorties d'essai », autorisées par le préfet, conçues en général pour être de plus en plus longues avant la sortie définitive. La durée moyenne de séjour à l'hôpital des personnes hospitalisées d'office est de 95 jours : elle a tendance aujourd'hui à croître.

2/ L'exercice de telles prérogatives, lesquelles se font désormais avec l'aide des agences régionales de santé, requiert en permanence un équilibre délicat à atteindre entre les exigences de l'ordre public, la nécessité des soins et la considération de la fragilité des personnes en cause. Le danger que peuvent représenter ces dernières, pour elles-mêmes ou pour autrui – lequel n'est pas nécessairement proportionné à des manifestations extérieures parfois spectaculaires, avec lesquelles il ne doit pas être confondu – nécessite sans aucun doute des mesures de contrainte. C'est pourquoi, l'hospitalisation d'office est bien une mesure de privation de liberté, ainsi qu'il est jugé tant en droit interne (par exemple Cour d'appel de Paris, 1<sup>ère</sup> Ch., A, 13 avril 1999) que par la Cour européenne des droits de l'homme (par exemple CEDH, 3<sup>ème</sup> section, 16 juin 2005, *Storck c. Allemagne*, n°61603/00). La nécessité d'apporter des soins aux intéressés ne peut dissimuler cette réalité, au contraire de ce qui est indiqué parfois par des personnels soignants – ce qui ne signifie pour autant nullement qualifier un hôpital de « prison ». Cette privation de liberté doit donc

---

<sup>34</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 20 mars 2011, texte n°39.

être entourée de toutes les garanties nécessaires, d'autant plus que la personne n'est pas nécessairement à même de faire valoir sans difficultés les droits qu'elle tient de la loi. C'est là la mission même du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

La privation de liberté ne peut, en l'occurrence, être maintenue que si et seulement si deux conditions sont avérées : qu'une menace grave à l'ordre public soit établie ; que des soins tels que ceux dispensés à l'hôpital soient nécessaires.

3/ Quatre éléments constituent aujourd'hui une rupture de l'équilibre à atteindre.

4/ En premier lieu, la direction et le corps médical des établissements doivent être particulièrement vigilants sur la faculté donnée aux personnes qui sont hospitalisées d'office de contester devant le juge compétent la mesure dont elles sont l'objet.

Tel n'est pas le cas lorsque, d'une part, les droits qui doivent être notifiés dès l'admission à l'hôpital sont souvent présentés abstraitement et indiqués de manière expéditive, quand la notification elle-même n'est pas différée. Lorsque, d'autre part, le recours à l'avocat n'est pas toujours immédiatement possible, certains psychiatres estimant qu'un temps d'adaptation à l'hôpital est nécessaire dont ils décident la durée au vu de l'état du patient : or, si une phase de cette nature peut être prescrite, elle ne peut s'appliquer à l'avocat, dont l'accès doit être inconditionnel. Lorsqu'enfin, n'est pas précisé – tel est le cas dans environ la moitié des établissements visités jusqu'à ce jour – à la personne admise, la possibilité qu'elle a de désigner, conformément aux dispositions législatives régissant le droit des malades, une « personne de confiance » chargée notamment de « l'accompagner dans ses démarches » : or cette personne est susceptible d'apporter une aide efficace à ceux qui, admis sous le régime de l'hospitalisation d'office, portent atteinte sans doute à l'ordre public mais sont simultanément, souvent, très vulnérables, parfois privées de tout soutien familial.

5/ En deuxième lieu, à rebours de la politique entamée au cours des années soixante, les portes d'un nombre croissant d'unités hospitalières psychiatriques sont aujourd'hui fermées à clef. Leurs patients ne peuvent sortir librement, même pour se promener dans un parc, se rendre dans une cafétéria, ou participer à un office religieux. Ces restrictions ne sont pas sans incidences sur la vie des



malades (par exemple sur l'éventail des activités thérapeutiques offertes ou les difficultés qu'il y a à fumer) et sur les relations avec leurs proches. Mais on voudrait ici attirer l'attention sur ce seul point : la mise sous clé des unités, donc des personnes, a pour effet de mettre dans des conditions identiques des malades entrés sous le régime de l'hospitalisation d'office et des patients présents comme hospitalisés dits « libres », c'est-à-dire étant venus à l'hôpital avec leur consentement.

On doit se demander, par conséquent, ce qu'il advient de cette liberté si, de fait, pas davantage que les autres, les malades en hospitalisation libre ne peuvent disposer du droit de sortir comme ils l'entendent, autrement dit sont, dans la réalité, privés de leur liberté d'aller et de venir. Surtout, on doit relever que cet enfermement ne s'est accompagné d'aucune procédure particulière : elle est la seule conséquence du choix des responsables de l'unité où ces malades se trouvent (on sait qu'ils sont affectés par « secteur » géographique) d'en avoir demandé et obtenu la fermeture. Ni décision individuelle, ni indication d'aucune voie de recours, ni a fortiori l'intervention d'aucun juge n'ont déterminé une telle situation. Il y a lieu de s'interroger sur cette manière de faire. Il paraît utile que le « malade libre » ait au moins le choix entre unité ouverte et unité fermée et, s'il choisit cette dernière, d'assurer qu'il est avisé de ses droits, en particulier de son droit à contester à bref délai la mesure dont il est l'objet.

6/ En troisième lieu, les craintes d'atteintes à l'ordre public rendent, dans un nombre croissant de départements, l'obtention des sorties d'essai plus difficile et les mainlevées de mesures d'hospitalisation d'office plus aléatoires.

Traditionnellement, en effet, les représentants de l'État suivaient très largement les avis médicaux qui leur étaient soumis et accordaient, en conséquence, les mesures sollicitées. Il n'en va plus de même aujourd'hui et ce, dans trois domaines.

a) Le premier est celui des sorties d'essai.

Il est implicitement mais nécessairement considéré par les autorités qui ont à accorder l'autorisation de sortie, que lorsque la sortie d'essai est demandée, le patient demeure aussi dangereux pour lui-même ou pour autrui qu'au jour de son hospitalisation. En tout état de cause, elles font parfois procéder à une enquête de police, laquelle, se déroulant dans les lieux où vivait la personne en cause, avant que

celle-ci ne soit hospitalisée d'office, ne peut rien énoncer de plus que les faits initiaux ayant conduit à l'hospitalisation. Et comme ces faits révèlent un danger, la tentation est grande de s'en tenir à un refus de la proposition du psychiatre.

C'est, indirectement, reconnaître qu'entre le jour de l'hospitalisation et le moment où le psychiatre propose en connaissance de cause un allègement des contraintes, il ne s'est rien passé.

Cette idée, qui ignore d'ailleurs la conscience professionnelle des soignants, est inexacte et méconnaît l'esprit de la loi en vigueur. Celle-ci repose, en effet, sur l'idée que les soins apportés au malade, notamment les traitements qui lui sont prescrits ou administrés, s'ils ne conduisent pas au retour à un état stable et dépourvu de manière permanente de tout danger, peuvent au moins garantir pour des périodes plus ou moins prolongées que le patient n'est plus dangereux. Par conséquent, dans cette hypothèse, la loi rend possible l'allègement des contraintes sous la forme d'une sortie d'essai. Certes, il ne s'agit que d'une possibilité. Mais elle ne saurait être mise en échec – s'agissant d'une privation de liberté – que pour des motifs avérés de risque de danger ou d'atteinte grave à l'ordre public. Il apparaît impossible de fonder un refus sur des faits anciens : seul, des faits actuels devraient pouvoir être pris en considération. Le rappel des faits passés ayant conduit à l'hospitalisation ne saurait établir la réalité de tels motifs.

**b)** La deuxième porte sur les mesures de fin d'hospitalisation d'office.

De manière symétrique, l'avis des psychiatres relatif à une fin de l'hospitalisation d'office est regardé par l'autorité publique avec une méfiance similaire. Identiquement, des enquêtes sont ordonnées, mais qui ne peuvent porter par définition que sur des faits antérieurs à l'hospitalisation et, par conséquent, ne sauraient apporter aucune indication sur l'état de santé du patient au terme du traitement dispensé à l'hôpital. Or, pour s'exprimer comme le Conseil constitutionnel, seuls des « motifs médicaux » et des « finalités thérapeutiques » (décision n°2010-71 QPC du 26 novembre 2010, consid. 25), associés en l'occurrence à la préservation actuelle de l'ordre public, peuvent justifier la privation de liberté.

**c)** La troisième concerne l'hospitalisation d'office des personnes incarcérées.

Les autorités responsables de l'ordre public craignent que les conditions de l'hospitalisation d'office de détenus, qui est actuellement en croissance (environ 1 200 chaque année), ne facilitent une éventuelle évasion dans la mesure où, aujourd'hui, cette hospitalisation s'effectue en milieu hospitalier de droit commun. C'est pourquoi, dans certains départements, lorsque le médecin compétent demande « de manière circonstanciée » une telle mesure, sur le fondement des articles L. 3214-1 et suivants du code de la santé publique et de l'article D. 398 du code de procédure pénale, son exécution est subordonnée dans certains cas à des investigations de police ou de gendarmerie ou à l'avis du parquet. Ces indications ont pour effet de retarder l'admission à l'hôpital demandée et même, dans certains cas, de conduire à la refuser. Elles ont toujours pour conséquence de laisser hors d'une thérapeutique adaptée (et à la charge des personnels pénitentiaire, d'une part, et soignant, d'autre part, dans la prison) des personnes dont il est estimé qu'elles relèvent d'urgence d'un traitement plus lourd.

En l'espèce, il ne s'agit donc pas d'un risque de privation arbitraire de liberté, mais du risque de soins volontairement inadaptés à l'état de santé de la personne malade : les droits fondamentaux de la personne détenue exigent pourtant que des soins appropriés à son état de santé puissent lui être prodigués (Cour européenne des droits de l'homme (5<sup>ème</sup> sect.), 16 octobre 2008, *Renolde c. France*, n°5608/05).

Telles qu'elles sont menées aujourd'hui, ces trois pratiques, en particulier les deux premières, ont pour effet global d'accroître le nombre de patients hospitalisés et la durée de leur séjour, de faire obstacle à des sorties d'essai que l'état des patients permettrait et plus encore de maintenir à l'hôpital des personnes dont l'état, attesté par les médecins, ne justifie pas qu'elles y soient maintenues contre leur gré. Elles peuvent, dans certains cas, comme l'a constaté le contrôle général, conduire à un encombrement des lits hospitaliers et éventuellement à faire obstacle à l'hospitalisation de personnes qui en auraient au contraire réellement besoin. C'est donc une politique à courte vue qui peut avoir des effets contraires à ceux recherchés.

7/ En quatrième et dernier lieu, la pratique très générale qui consiste à mettre nécessairement, quel que soit leur état de santé, les détenus hospitalisés d'office (article D. 398 susmentionné du code de procédure pénale) en chambre d'isolement (sécurisée) et, surtout, à les y maintenir pendant toute la durée de leur hospitalisation,

alors même qu'ils seraient consentants aux soins et alors qu'aucune justification médicale ne peut être invoquée pour un tel maintien, appelle également de sérieuses réserves. Cet état de fait, souvent imposé à la direction des établissements et, par voie de conséquence, aux responsables médicaux par l'autorité chargée de l'ordre public, compromet la santé du détenu malade à un double titre. Il lui interdit d'avoir accès, contrairement aux autres malades qui ne sont pas isolés, aux thérapies collectives mises en œuvre (groupes de parole, ergothérapie...). Elle provoque fréquemment, du fait même des contraintes imposées au malade, la demande de ce dernier de réintégrer au plus vite l'établissement pénitentiaire d'où il provient, alors même que des soins à l'hôpital seraient encore nécessaires.

Il existe quelques établissements où les détenus hospitalisés d'office ne sont pas systématiquement placés à l'isolement, sans que pour autant le risque d'évasion – qui motive usuellement le maintien en chambre sécurisée – soit plus élevé ce qui permet de dispenser des soins adaptés à l'état des patients. Cette manière de voir doit prévaloir sur une mise à l'isolement automatique, qui méconnaît l'obligation d'adaptation des soins et les caractéristiques du détenu.

Comme précédemment, on doit souligner que l'accroissement du nombre de personnes maintenues inutilement à l'hôpital ou en chambre d'isolement peut en effet conduire à une difficulté de gestion des lits ou des chambres sécurisées disponibles, comme on l'observe déjà parfois, et à faire hospitaliser avec difficulté des personnes dont l'état le nécessiterait de manière urgente.

**8/** Comme il a été indiqué d'emblée, l'arbitrage évoqué entre les nécessités liées à la protection de l'ordre public et l'état de santé est délicat. On ne saurait se réclamer dans cette matière d'évidences qui s'imposeraient aisément. Mais les incertitudes et les risques qui subsistent ne peuvent pas conduire à un accroissement préoccupant du nombre de personnes dont la maladie n'exige plus qu'elles soient privées de liberté ou isolées, sans justification médicale reconnue, pour des motifs d'atteinte à l'ordre public qui ne seraient ni avérés ni actuels. Si l'on est en droit d'exiger des praticiens de donner des assurances d'ordre médical, on est aussi en droit d'attendre des autorités qu'elles établissent le risque qu'elles invoquent pour justifier la poursuite d'une privation de liberté.

9/ Dans ces conflits entre praticiens, malades, autorités et protection des tiers, l'autorité judiciaire doit jouer davantage son rôle. *A minima*, il est, par conséquent, souhaitable qu'en cas de désaccord entre le corps médical et l'autorité administrative, en matière administrative, le juge compétent soit amené à trancher, le directeur d'établissement étant alors tenu de lui en référer sans formalité.



Chambre d'isolement dans un hôpital psychiatrique

## Avis du 24 février 2011<sup>35</sup> relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté

---

1/ C'est naturellement dans le respect du principe de laïcité, issu de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, que doit se concevoir l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté. Comme on le sait, ce principe implique que l'État ne reconnaisse aucun culte ; il a aussi pour effet d'interdire « à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers » (Conseil constitutionnel, n°2004-505 DC du 19 novembre 2004, consid. 18).

Le principe de laïcité, qui garantit le libre exercice du culte, doit être mis en œuvre, comme l'indique l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 décembre 1905,<sup>36</sup> sous réserve des impératifs de l'ordre public, dont la sauvegarde est un objectif de valeur constitutionnelle.

La portée de la laïcité, pas plus que celle de la liberté de conscience, principe fondamental reconnu par les lois de la République (voir aussi CEDH, 25 mai 1993, *Kokinakkis c. Grèce*, §30), ne disparaissent ni même ne s'affaiblissent dans les lieux de privation de liberté. Ce que rappelle, s'agissant des établissements pénitentiaires, la loi du 24 novembre 2009,<sup>37</sup> dont l'article 26 dispose que les personnes détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion. Elles peuvent exercer le culte de leur choix... ».

En revanche, l'application de l'une et de l'autre doit être conciliée avec des nécessités tenant à l'ordre public plus prononcées (comme le rappelle aussi la loi pénitentiaire) et avec le caractère particulier de ces lieux, tenant à l'impossibilité pour ceux qui y sont pris en charge d'en sortir. Ce pourquoi l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 a expressément prévu, par dérogation aux principes généraux qu'elle définit, que les budgets des personnes publiques peuvent financer « des services d'aumônerie » à fin d'assurer « le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons ».

---

<sup>35</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 17 avril 2011, texte n°13.

<sup>36</sup> Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000508749>

<sup>37</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id>

2/ On doit donc en déduire que lorsque la liberté d'aller et de venir n'est plus assurée, il convient que l'État prenne en charge les dépenses des services nécessaires au « libre exercice des cultes ». Le terme d'établissements publics de la loi n'est pas à prendre dans le sens juridique précis qu'il a aujourd'hui, mais seulement dans celui de services autonomes relevant exclusivement de l'autorité publique. La liste de la loi de 1905 n'étant pas exhaustive, on doit la comprendre comme visant tout lieu dans lequel, au-delà d'un délai raisonnable, les personnes n'ont pas accès au culte correspondant à la confession qui est la leur, lorsqu'elles en ont une, du fait de leur « enfermement ».

S'agissant des établissements pénitentiaires, le code de procédure pénale (articles R. 57-9-3 sq.) a précisément défini les conditions dans lesquelles s'exerce l'accès aux cultes. Il en va, à un moindre degré, pour les établissements hospitaliers (articles L. 3211-3, 7° et R. 1112-46 du code de la santé publique ; cf. aussi circulaire n°DHOS/G/2005/57 du 2 février 2005). Pour les centres de rétention, il n'existe aucune prescription légale : parfois des pratiques, d'ailleurs réussies, existent.

S'agissant des centres éducatifs fermés, rien ne paraît avoir été défini, en l'absence de toute demande apparente. En tout état de cause, les obligations qui pèsent sur les autorités ont la responsabilité de ces établissements ne sont pas différentes par nature, aux effectifs, donc à certaines modalités près.

3/ L'administration, au titre des principes qui précèdent, n'est nullement tenue :

- D'agréer à titre d'aumônier des représentants d'une personne morale de fait ou de droit dont le caractère religieux ne serait pas établi ;
- D'agréer un aumônier dont il ne serait pas entendu qu'il entend respecter les règles nécessaires à l'ordre public d'un lieu de privation de liberté ;
- D'autoriser des pratiques du culte qui ne se concilieraient pas avec les nécessités de l'ordre public, notamment avec le déroulement de la vie collective de l'établissement, en ce qu'elles pourraient y susciter des tensions ; toutefois cette absence de conciliation doit évidemment être établie.
- D'organiser des services d'aumônerie en l'absence de toute demande (mais elle ne saurait faire obstacle à l'expression des demandes en ce sens, ni les ignorer) ;

- D'assumer la responsabilité de l'impossibilité de nommer un aumônier, en raison de l'absence de toute proposition des autorités religieuses compétentes.

Sous ces réserves, il appartient à l'administration responsable des lieux de privation de liberté de « *pouvoir satisfaire aux exigences de [la] vie religieuse, morale ou spirituelle* » (code de procédure pénale, article R. 57-9-3) des personnes dont elle a la charge.

4/ Tel n'est pas toujours le cas aujourd'hui. Dans les conditions actuelles, les pouvoirs publics sont non seulement susceptibles de se voir reprocher de ne pas appliquer les principes nécessaires, en particulier en termes d'égalité de traitement et d'absence de discrimination, mais de ne pas pouvoir justifier auprès des personnes prises en charge certains choix, ce qui ne manque pas de susciter des incompréhensions au regard de la nécessaire neutralité de l'État vis-à-vis du fait religieux et, parfois, des tensions.

5/ De manière générale, de la même manière que « *les personnes détenues sont autorisées à recevoir ou à conserver en leur possession les objets de pratique religieuse et les livres nécessaires à leur vie spirituelle* » (article R. 57-9-7 du code de procédure pénale), il doit en aller ainsi de toutes les personnes privées de liberté durablement, quel que soit le lieu de cette privation.

Il appartient donc à tous les personnels amenés à travailler dans ces lieux, non pas de décider ce qui est objet religieux ou non, mais, formés à cette fin, de savoir identifier les objets de prière (par exemple les phylactères ou un ciboire) et, dans la mesure compatible avec le bon ordre de la vie collective, d'y apporter une attention particulière.

- Les signes ou symboles religieux discrets, quelle qu'en soit la nature, doivent pouvoir être conservés.
- Les ouvrages « nécessaires à la vie spirituelle » doivent pouvoir être introduits, selon les voies prévues par le code de procédure pénale, notamment par les aumôniers, sans qu'il y ait lieu, en détention de faire la distinction entre ouvrages brochés et reliés.
- Les objets religieux qui ne sont pas susceptibles de porter atteinte à la sécurité doivent pouvoir être conservés. Ils doivent être respectés, quelle que soit la confession de celui qui les possède (neutralité comme expression de la laïcité) et quelles que soient les convictions du personnel chargé de la prise en charge (neutralité de l'agent public). Sans pouvoir en vérifier la



véracité, le contrôle général a été saisi de plaintes relatives à la disparation ou la dégradation volontaire de tels objets ou des comportements de mépris affiché.

- Plus généralement, les commentaires tendancieux des personnels, de statut public ou privé, sur les convictions et les pratiques religieuses, quelles qu'elles soient, ne font pas partie des règles applicables aux lieux de privation de liberté : ils sont toujours inutiles, la plupart du temps nuisibles.

**6/** Certaines religions sont, dans les faits, peu pratiquées, en raison notamment de la diversité du fait religieux aujourd'hui en France. Dès lors, toutefois, qu'existe une demande d'assistance portant sur un culte dont le caractère religieux ne fait aucun doute, et des possibilités organisationnelles de cette religion d'y satisfaire, l'application de la laïcité ne peut y opposer aucun motif autre que ceux énoncés au §3 ci-dessus à titre de principes.

Il en résulte deux obligations pour l'administration.

D'une part, si elle n'a évidemment pas à déterminer elle-même quel groupement ou confession prétendue a ou non le caractère d'un culte, elle doit se plier à la reconnaissance par le juge du caractère cultuel de personnes morales dès lors qu'elles ont été qualifiées comme tel. À titre d'illustration, il en va ainsi de l'une d'elles dont le juge a qualifié non seulement d'exercice public d'un culte certaines activités auxquelles elle se livrait (Cour administrative d'appel de Lyon, 18 janvier 1990), mais a reconnu à certains de ses regroupements le caractère d'association culturelle (Conseil d'État, Section, 23 juin 2000, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, n°215 109), au sens du titre IV de la loi du 9 décembre 1905, comme l'ont fait aussi des organismes administratifs (par exemple la Commission consultative des cultes, séance du 26 octobre 2001). Ces décisions l'emportent évidemment sur l'orientation « sectaire » que l'on a attribuée, antérieurement, à des manifestations de ce même culte. Cette reconnaissance du caractère cultuel de personnes morales et partant du droit de ceux qui s'en réclament d'avoir un aumônier, ne signifie assurément pas reconnaissance de pratiques qui porteraient atteinte aux personnes. Elle est une expression de la neutralité à laquelle la laïcité la commande.

D'autre part, l'administration ne peut davantage, au motif qu'une religion est minoritaire, donner un statut minoré aux aumôniers. Dès lors qu'une religion est regardée comme telle par le droit applicable, ses

aumôniers doivent pouvoir disposer, comme tous les autres aumôniers, de prérogatives identiques et ne sauraient être cantonnés, par exemple dans les établissements pénitentiaires, à un statut de visiteur, qui conduit à une « religion du parloir » (c'est-à-dire que les rencontres avec « l'aumônier » sont cantonnées à ce lieu), et non pas en cellule ou dans les locaux prévus à cet effet. Ce qu'il appartient en revanche à l'administration de faire, c'est bien entendu de proportionner le nombre d'aumôniers agréés au nombre de personnes qui se réclament d'une religion. Telle est la seule interprétation possible des textes, en particulier de la règle pénitentiaire européenne n°29, §2 (laquelle ne saurait, d'ailleurs, prévaloir devant la loi de 1905 et la loi pénitentiaire), sauf à imaginer précisément que, dès lors que le caractère de culte est reconnu à des activités de cette personne morale, l'administration, abandonnant le principe de laïcité qui devrait trouver ici son plein exercice, s'érige en autorité responsable de l'appréciation de savoir quels cultes peuvent être admis et avec quelles prérogatives, dans les lieux de privation de liberté.

Ce qui s'applique à cette confession s'applique à toutes celles dont les associations ont un caractère cultuel, alors même qu'elles seraient minoritaires en France (et, d'ailleurs, éventuellement majoritaires dans certaines régions ou certains lieux).

**7/** Plusieurs confessions, représentées par des effectifs plus ou moins importants dans les lieux de privation de liberté, imposent des prescriptions alimentaires à ceux qui les reconnaissent.

La question des aliments prescrits est d'autant moins négligeable que celle de l'alimentation (quantités et qualité) est centrale pour toute personne privée de liberté. À l'heure actuelle, à de rares exceptions près, tous les lieux de privation de liberté sont en état de fournir des repas de nature diversifiée. Toutefois très peu d'entre eux offrent des aliments conformes à des prescriptions rituelles. Il en résulte, d'une part, un dévoiement des pratiques, des personnes privées de liberté sollicitant par exemple des menus végétariens alors qu'ils n'entendent nullement se priver de viande ; d'autre part, des carences alimentaires réelles, des jeunes hommes, en particulier dans les établissements pénitentiaires, se plaignant fréquemment de ne pas manger à leur faim.

La circonstance, alléguée par les pouvoirs publics, que l'alimentation actuelle répondrait aux exigences d'équilibre, de variété et d'hygiène alimentaire n'est pas de nature à répondre à la question posée.

Les lieux de privation de liberté doivent être organisés désormais pour pouvoir fournir des menus répondant aux exigences alimentaires particulières, dès lors naturellement qu'en dehors de prescriptions médicales, elles relèvent de pratiques confessionnelles.

- Sous réserve des exigences liées à la santé des personnes ou au bon ordre des établissements, les périodes de jeûne doivent pouvoir être observées ; il en est d'ailleurs souvent ainsi aujourd'hui.
- Dès lors que les conditions du marché des aliments le permettent (ce qui est très généralement le cas aujourd'hui en France), la fourniture de viandes ou d'autres aliments préparés selon les rites approuvés par les autorités religieuses compétentes doit être recherchée et mise en œuvre. Les indications recueillies par le contrôle général n'ont d'ailleurs pas permis d'établir que le prix de ces aliments serait prohibitif ; tout au contraire, les prix pratiqués apparaissent parfois inférieurs à ceux des produits habituellement achetés.
- La contrepartie doit être que celles des personnes privées de liberté, qui n'ont aucune prescription de quelque nature qu'elle soit, ne doivent pas avoir à supporter des contraintes alimentaires qui ne sont pas les leurs. Il n'y a aucun motif, par exemple, que les personnes qui le souhaitent ne puissent se nourrir de viande de porc.

A défaut de passer à bref délai les marchés nécessaires pour élargir les pratiques alimentaires, il convient :

- D'autoriser les aumôniers, sous réserve des contrôles nécessaires et sous leur responsabilité, à introduire des quantités nécessairement limitées de tels aliments, lorsqu'il est impossible d'agir différemment.
- D'élargir les gammes de produits susceptibles d'être offerts dans le cadre des « cantines » (détention) ou des cafétérias (centres hospitaliers).

Ce ne sont là que palliatifs d'un principe d'alimentation selon les préceptes de sa religion que la Cour européenne des droits de l'homme a eu récemment l'occasion de consacrer pour une personne détenue (CEDH, 7 décembre 2010, *Jakóbski c. Pologne*, n°18429/06, §§ 44 et 45 – violation de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme). Au moins peuvent-ils être rapidement organisés.

**8/** Les pratiques collectives d'essence religieuse appellent les observations suivantes :

- Les prières ou offices collectifs doivent pouvoir se dérouler dans des locaux conçus à cet effet, d'une surface et aménagés en rapport avec leur destination (le contrôle général a vu des salles dépourvues de prise électrique), sous réserve naturellement des impératifs d'ordre public (en particulier quant au nombre de personnes pouvant y être assemblées) et de neutralité à l'égard des différentes religions, leur usage étant placé sous la responsabilité des aumôniers des différentes confessions.
- Lorsque des offices s'y déroulent, selon les horaires adaptés aux souhaits des aumôniers et acceptés par le chef d'établissement, il convient qu'un minimum de calme y soit assuré et qu'aucun évènement volontaire ne vienne perturber le déroulement des prières ou offices (en particulier par la traversée intempestive de la salle par des tiers ou des interventions superflues des personnels). Il est donc souhaitable que, partout où cela est possible, et à coup sûr dans les nouveaux établissements, les locaux soient réservés aux offices à titre exclusif pour en marquer la dimension religieuse.
- Outre les offices réguliers, ces locaux doivent pouvoir accueillir, dans les limites du bon ordre nécessaire, ceux qui souhaitent célébrer des fêtes religieuses connues et identifiées, sur le calendrier desquelles l'administration doit être informée et à l'occasion desquelles elle doit consentir, sous la responsabilité des aumôniers, les facilités nécessaires (introduction d'aliments, de menus objets...).
- Aucune salle de cette nature ne peut être revendiquée à titre exclusif par une confession (il en va autrement de bureaux d'aumôniers lorsque cela est possible).

**9/** L'assistance spirituelle peut également inclure diverses manifestations telles que des groupes de parole, des réunions de réflexion ou festives à l'occasion du calendrier religieux, des chorales... Aucun autre motif, dûment établi, que la préservation du bon ordre ou l'insuffisance de locaux ne doit permettre aux responsables de s'y opposer.

**10/** L'assistance spirituelle implique en outre la possibilité pour toute personne qui le sollicite, alors même qu'elle serait dépourvue de tout mouvement (malade alité ou enfermé par exemple), de recevoir la

visite d'un aumônier. Les aumôniers doivent, par conséquent, être autorisés à circuler dans les zones où les personnes privées de liberté sont hébergées, quel qu'en soit les modalités ; ils doivent pouvoir s'entretenir avec elles de manière personnelle et disposer des moyens matériels à cette fin ; enfin les relations, y compris par correspondance, qu'ils ont avec ceux qu'ils visitent doivent être protégées de toute intrusion d'un tiers.

**11/** La présence aux offices ou à d'autres manifestations collectives des personnes privées de liberté suppose, pour l'administration, l'établissement de listes nominatives avec l'indication de la confession. Les autorisations requises en vertu des lois et règlements relatives à la protection des données nominatives doivent être obtenues à cette fin. En outre, les personnels doivent garder la confidentialité nécessaire qu'imposent ces données. Les listes doivent être soigneusement tenues à jour, sur le fondement des indications données par les aumôniers et des événements survenus (transferts...), afin que, contrairement à trop de pratiques actuelles, il n'y ait pas de délais substantiels, donc de retards, dans l'arrivée des personnes privées de liberté à ces manifestations. Enfin la présence d'une personne inscrite sur la liste d'un culte ne peut être invoquée par l'administration pour faire obstacle au vœu de cette personne d'assister, si elle le souhaite, à un autre culte.

**12/** Les lieux de privation de liberté aujourd'hui impliquent, comme ailleurs dans la société, la coexistence de confessions diverses comme de personnes sans confession. Les pratiques personnelles et collectives religieuses impliquent, de la part de ceux qui s'y adonnent, de veiller au respect de la liberté de conscience, c'est-à-dire des options spirituelles, des autres membres de la collectivité. Aucune contrainte, aucune menace ne saurait être acceptée ni sur le plan de l'observance ou de l'absence d'observance de prescriptions religieuses, ni *a fortiori* de l'organisation du service, qui ne peut être régie que par les seules règles définies par l'autorité responsable. Le règlement intérieur, les projets d'établissement, les règles diverses qui gouvernent les établissements pénitentiaires ou de rétention, les hôpitaux publics et les centres d'hébergement de mineurs doivent prévaloir dans ces éléments en toute circonstance, et pour tous, dans les pratiques de la vie quotidienne, par exemple dans l'usage des douches, dans les activités offertes, dans les soins dispensés ou de l'enseignement donné, ou encore des occupations mêlant hommes et femmes.

## **Avis du 17 juin 2011<sup>38</sup> relatif à la supervision des personnels de surveillance et de sécurité**

---

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

---

<sup>38</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 12 juillet 2011, texte n°81.

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.

# Avis du 20 juin 2011<sup>39</sup> relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues

---

1/ L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.* »<sup>40</sup>

Ce droit s'applique d'autant plus aux personnes détenues que, comme l'indique le Conseil constitutionnel, « *la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés* » (Conseil constitutionnel, décision n°2009-580 du 10 juin 2009, consid. 15). Il appartient donc à l'administration pénitentiaire de le garantir, sous les seules réserves nécessaires au maintien de la sécurité et au bon ordre des établissements, à la prévention de la récidive et à l'intérêt des victimes (selon ce qu'indique la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 à son article 22).<sup>41</sup> Autrement dit, cette administration ne saurait apporter d'autres limites à la liberté d'information que ce qu'exigent la sécurité, l'avenir des personnes détenues et le bien de leurs victimes.

2/ Parmi les outils d'information et de communication de notre temps, figurent les services en ligne, auxquels s'applique le principe ci-dessus rappelé. Comme l'indique encore le Conseil constitutionnel (décision précitée, consid. 12), « *eu égard au développement généralisé des services en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions* », le droit à la libre communication des pensées et des opinions « *implique la liberté d'accéder à ces services* ». Cette liberté est d'autant plus importante pour les personnes détenues que, privées de leur liberté d'aller et de venir et d'une grande part des moyens d'action qui en résulte, l'informatique est un moyen très privilégié

---

<sup>39</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 12 juillet 2011, texte n°82.

<sup>40</sup> Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>

<sup>41</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id>

d'accéder à une grande part de l'information provenant de l'extérieur (presse, formation, annonces d'emploi, démarches administratives, enseignement, jeux, renseignements divers).

Cette liberté-là est soumise naturellement aux mêmes restrictions pour les personnes détenues que les autres libertés dont la décision du juge ne les a pas privées. Elle doit être conciliée avec les exigences liées à la sécurité, l'ordre public, au devenir des personnes détenues et aux droits des victimes. Cette conciliation se traduit par le respect de ces exigences, pourvu que les impossibilités ou les interdictions qu'il entraîne soient en effet nécessaires et proportionnées aux risques existant dans ces domaines.

3/ Tel n'est pas le cas aujourd'hui.

Depuis le décret du 20 mars 2003,<sup>42</sup> l'article D. 449-1 du code de procédure pénale dispose que les personnes détenues peuvent acquérir du matériel informatique mais selon les modalités et caractéristiques arrêtées par l'administration dans une instruction générale ; il prévoit aussi que la conservation de documents sur support informatique ne peut avoir pour fin que la formation, l'enseignement ou l'activité socio-culturelle ; il prévoit enfin – dans une disposition dont la légalité est loin d'être évidente – que ce matériel peut, dans certains cas, être confisqué par l'administration jusqu'à la fin de la peine de l'acquéreur, sans autre procédure que les « observations écrites » recueillies au titre de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000.<sup>43</sup> « L'instruction générale » a pris la forme d'une circulaire du directeur de l'administration pénitentiaire (écrite en deux versions, l'une « communicable » aux personnes détenues, l'autre « non communicable ») du 9 avril 2009, modifiée le 13 octobre suivant. Elle distingue ce qu'il est possible aux détenus de faire dans le domaine informatique d'une part en cellule, d'autre part dans les locaux collectifs. Elle définit les mesures de contrôle et de surveillance des matériels et des activités et aussi les matériels utilisables et ceux prohibés.

---

<sup>42</sup> Décret n°2003-259 du 20 mars 2003 modifiant l'article D. 449-1 du code de procédure pénale : <http://www.legifrance.gouv.fr>

<sup>43</sup> Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005629288>.

On comparera avec l'article R. 57-7-33 du même code, qui prévoit la confiscation pour une durée d'un mois maximum de matériel acheté par le détenu, mais après procédure disciplinaire.

4/ En premier lieu, les dispositions qui précèdent reçoivent des applications très sensiblement différentes d'un lieu de détention à l'autre. En particulier, le contrôle général a été saisi de nombreuses situations dans lesquelles, tel matériel autorisé en cellule dans un établissement ne l'était pas dans un autre ; le détenu arrivant dans ce dernier à la suite d'un transfert se voit donc retiré un périphérique, un logiciel ou un support de stockage d'informations dont il pouvait avoir l'usage depuis longtemps. Ajoutons que les frais de transport du matériel informatique ne sont pas pris en charge par l'administration, dès lors que son propriétaire estime ne pas pouvoir entreposer ce matériel dans les simples cartons banals en usage pour les transfèrements (sur ce point, cf. avis du Contrôleur général du 10 juin 2010 relatif à la protection des biens des personnes détenues). Enfin, avant sa sortie, le matériel informatique est « fouillé » et les données effacées, via un formatage du disque dur : ce formatage est déjà intervenu (s'agissant de fichiers pourtant regardés comme licites) sans l'accord de la personne pourtant requis par le §6.3.2 de l'instruction générale mentionnée précédemment.

En deuxième lieu, certaines prohibitions de matériels, limitant (de manière drastique eu égard aux normes actuelles) par exemple la capacité ou la puissance (ainsi pas de capacité de stockage des disques durs supérieure à 500 Go), ne sont en rien liées aux mesures de sécurité à prendre mais seulement à la capacité de l'administration d'en contrôler l'usage ou le contenu. Autrement dit ce ne sont pas des considérations liées aux nécessités de l'ordre ou à l'intérêt des personnes qui président aux restrictions, mais l'insuffisance des instruments de contrôle de l'administration.

En troisième lieu, si dans certains établissements des mécanismes de prêts ont été mis en œuvre pour l'acquisition de matériel, trop souvent l'administration est liée à un seul fournisseur local dont les prix sont souvent sans rapport avec ceux du marché ou bien n'en a homologué aucun : un devis s'élève à 3 152 euros lorsque, de l'aveu des spécialistes consultés par le contrôle général, un tarif compris entre 1 500 à 1 700 euros est jugé le plus réaliste.

Il est, en quatrième lieu des prisons dans lesquelles l'état du réseau électrique conduit à interdire tout matériel informatique en cellule.

En cinquième lieu, des interdictions sont dénuées de toute logique qui les rende explicables et compréhensibles. Dans tels établissements,

les imprimantes sont autorisées (dans une certaine mesure) mais non pas le papier blanc. Surtout, l'administration est résolument hostile à toute technique ou tout matériel permettant la communication avec autrui. À ce titre, aucune console de jeux de « nouvelle génération » ne peut être achetée ; pas plus que, de manière générale, tous les périphériques non filaires. S'agissant des supports de stockage d'informations, seules les disquettes sont autorisées, mais non les clés « USB » et les disques durs externes, par exemple. Enfin aucun accès aux services en ligne n'est possible, ni en cellule, ni dans un local collectif surveillé.

5/ L'assouplissement des règles d'accès à l'informatique est nécessaire non seulement afin de concilier comme il convient la liberté de l'information et les impératifs de sécurité, mais aussi si l'on veut améliorer la réinsertion des personnes détenues et la prévention de la récidive, ce qui se traduira par une sécurité accrue de notre société. À cette fin, s'inspirant notamment d'expériences déjà en cours (les « Cyber-base@Justice » dans les établissements de Marseille, de Bordeaux-Gradignan, d'Amiens, de Saint-Martin-de-Ré, de Metz-Queuleu en lien avec la Caisse des dépôts et consignations) :

6/ La distinction introduite par la circulaire de 2009 doit être maintenue : les possibilités ouvertes par la possession et l'usage de matériel informatique doivent être plus étendues dans des locaux collectifs qu'en cellule.

7/ Pour des besoins de sécurité, l'usage et le stockage de matériel informatique doivent pouvoir être contrôlés par l'administration. Les objectifs de ce contrôle ne peuvent toutefois se différencier de ceux, en usage de longue date, qui conduisent au contrôle des correspondances et des appels téléphoniques : il doit s'agir exclusivement de vérifier que les données utilisées ou stockées ne sont pas de nature à compromettre la réinsertion ou le maintien du bon ordre et de la sécurité. Pour le surplus, la protection des données personnelles, prévue par la loi du 6 janvier 1978<sup>44</sup> et à laquelle veille la Commission nationale de l'informatique et des libertés (voir à titre de comparaison son *Guide pour les employeurs et les salariés*), est évidemment applicable. En outre, les exceptions applicables aux correspondances avec les personnes mentionnées aux articles 4 et 40

---

<sup>44</sup> Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460>

de la loi pénitentiaire doivent être mises en œuvre dans cette matière. Enfin, les agents qui sont chargés du contrôle, spécialement habilités sont toutefois soumis à des impératifs de discrétion (cf. *mutatis mutandis* ce qui a été indiqué à propos des vagemestres : avis du Contrôleur général du 21 octobre 2009, Journal Officiel du 28 octobre 2009).

**8/** En cellule, aucun matériel d'usage ou de stockage ne doit permettre de communiquer directement, par voie filaire ou par tout autre moyen, avec un tiers. En revanche, toute limitation relative aux capacités utiles doit être levée. Les personnes détenues doivent pouvoir bénéficier en cellule d'une part d'ordinateurs correspondant à leurs besoins, d'autre part des capacités de stockage de données qu'elles estiment utiles, enfin de tout périphérique et de tout programme informatique dit « externe » (logiciels...), dès lors – et aux seules conditions - qu'ils ne compromettent ni leur réinsertion, ni le bon ordre de l'établissement, ni les intérêts des victimes et que la détention dispose de l'installation électrique et de l'espace nécessaires.

En particulier, l'administration ne saurait s'opposer aux données (notamment aux photographies) associées à la vie privée et familiale des intéressés ainsi qu'à celles relatives aux activités qu'ils ont choisi de suivre, même de manière individuelle (par exemple la préparation d'un examen). Ainsi, aux conditions mentionnées au précédent alinéa, ces données doivent être sauvegardées sur support externe lors du formatage du disque dur et non pas uniquement celles liées à des activités socio-culturelles, d'enseignement, de formation ou professionnelles. La personne détenue propriétaire de l'ordinateur doit pouvoir également conserver ses données lors de sa libération.

**9/** Dans les locaux partagés, dans lesquels se tient un tiers (formateur, enseignant, ...) et/ou un personnel de l'administration, les matériels et les données permettant la communication doivent être admis et même encouragés.

Notamment, des dispositions doivent être prises à bref délai pour que chaque établissement assure depuis ces locaux le lien avec les services en ligne (« Internet »), l'administration pouvant se réserver de rendre impossible l'accès à certains d'entre eux, pour les mêmes motifs que ceux indiqués précédemment et ceux-là seulement, de manière contrôlable et identifiée.

L'accès aux services de messagerie électronique doit également être assuré, dans les seules limites actuellement ouvertes par la loi pour les correspondances, auxquels les messages doivent être purement et simplement assimilés. Ces limites sont celles d'un contrôle préalable des messages avant envoi et des messages reçus.

Le travail, la formation, l'enseignement et toutes les activités ouvertes aux personnes détenues doivent pouvoir utiliser, avec le matériel correspondant à leurs besoins, les services mentionnés ci-dessus. L'administration doit pouvoir prendre les précautions qui s'imposent pour éviter les vols de matériels ou de données.

Enfin, les consoles de jeux « nouvelle génération » doivent pouvoir être utilisables dans les mêmes locaux, dans le cadre des loisirs normalement organisés en détention.

**10/** Pour satisfaire aux prescriptions ci-dessus rappelées, les personnes détenues sont libres de procéder à l'acquisition du matériel nécessaire par correspondance ou en ligne, auprès de tout prestataire dont la raison sociale est clairement identifiée et sous réserve d'un contrôle préalable de l'administration qui n'a d'autre fin que de vérifier que le matériel choisi remplit les conditions mentionnées au 8 ci-dessus.

Tout dispositif facilitant de telles acquisitions, par conséquent la réinsertion, doit être encouragé.

Tels sont les principes dont le Contrôleur général recommande la mise en œuvre à bref délai. Ils sont de nature à faciliter la réinsertion des personnes détenues, sans compromettre la sécurité de court terme qui doit naturellement être assurée ; donc à garantir, à moyen terme, une tranquillité accrue et une sécurité pour tous.

## Avis du 14 octobre 2011<sup>45</sup> relatif à l'emploi de la visio-conférence à l'égard des personnes privées de liberté

---

1/ Le respect des droits de la défense, au cours d'un procès, dans une procédure disciplinaire ou dans toute formalité mettant en cause l'exercice d'un droit fondamental, est un principe cardinal du procès équitable, tiré de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789.<sup>46</sup> Il implique notamment au pénal, pour celui dont « *la cause doit être entendue* », la possibilité de présenter ses observations, d'avoir accès au dossier, d'être défendu par un conseil, de pouvoir introduire un recours contre la décision prise. Il se traduit par « *l'existence d'une procédure juste et équitable, garantissant l'équilibre des droits et parties* » selon la formule répétée avec constance par le Conseil constitutionnel et que reprend depuis 2000 l'article préliminaire du code de procédure pénale : « *La procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties* ».

Le respect de l'équilibre entre les parties du procès pénal est, en effet, un des aspects des droits de la défense. Il s'agit, selon la Cour européenne des droits de l'homme, de garantir qu'est offerte « *à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause... dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire* » (CEDH, 27 octobre 1993, *Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas*, série A n°274).

Il s'agit aussi que celui qui est accusé puisse participer de manière effective à la procédure ; dans le cadre d'un procès, il doit pouvoir être présent à l'audience, d'une part, et comprendre ce qui y advient, d'autre part.

2/ Ces principes n'ont pas, toutefois, de portée absolue. D'autres considérations, telles que la sécurité ou la bonne administration de la justice, sont également substantielles.

---

<sup>45</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 9 novembre 2011, texte n°65.

<sup>46</sup> Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>



3/ Des conventions internationales admettent ainsi la possibilité de l'usage de la visio-conférence : le deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire prévoit la possibilité d'entendre, d'un État à un autre, un témoin ou un expert, par ce moyen technique. De son côté la Cour européenne des droits de l'homme a admis le recours à ce dernier lorsque « des buts légitimes à l'égard de la Convention » le nécessitent : la défense de l'ordre public, la prévention du crime, la protection du droit à la vie et la liberté et la sécurité des témoins et des victimes, ainsi que l'exigence du délai raisonnable des procédures judiciaires » (CEDH, 5 janvier 2007, *Marcello Viola c. Italie*, n°45106/04, §72).

4/ La France a recours à la visio-conférence dans un certain nombre d'hypothèses qui intéressent désormais d'une part les lieux de privation de liberté pour étrangers, d'autre part les hôpitaux psychiatriques, enfin la procédure pénale, y compris l'exécution de la peine.

S'agissant des lieux de privation de liberté pour étrangers, il est prévu que l'intervention du juge judiciaire, tant pour prolonger le séjour en zone d'attente d'un étranger démuné des documents nécessaires pour entrer en France, que pour prolonger la rétention administrative d'une personne qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire, peut prendre la forme d'échanges par le truchement de moyens de télécommunication audiovisuelle. Les articles L. 222-5 (pour la zone d'attente) et L. 155-12 (pour la rétention administrative) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile soumettent ce processus à la triple condition qu'il y ait à cette fin une demande de l'autorité administrative (le préfet), que l'étranger, informé, ne s'y soit pas opposé et que la transmission soit confidentielle.

Pour les soins sans consentement donnant lieu à hospitalisation, dont la mainlevée, ou bien la prolongation, est soumise à examen par le juge des libertés et de la détention, celui-ci peut tenir audience dans une salle aménagée de l'établissement hospitalier, ou bien y faire placer le patient et communiquer avec lui par des moyens de télécommunication audiovisuelle. L'article L. 3211-12-2 du code de la santé publique subordonne l'emploi de ces derniers à deux conditions : un avis médical établissant que le procédé est compatible avec l'état de la personne ; l'absence d'opposition de celle-ci.

Il en va de même dans des hypothèses nombreuses de la procédure pénale, en particulier (articles 706-71, 712-6, 712-13 du code de procédure

pénale) pour l'audition ou l'interrogatoire d'une personne (notamment d'une personne détenue par un juge d'instruction) ou la confrontation de plusieurs ; pour le débat préalable à la mise en détention provisoire d'une personne déjà détenue à raison d'une autre affaire ; pour la prolongation de la détention provisoire ; pour l'interrogatoire d'une personne devant le tribunal de police ou la juridiction de proximité, lorsqu'elle se trouve déjà détenue pour une autre cause ; pour les débats contradictoires tenus par le juge de l'application des peines et le tribunal de l'application des peines et les recours présentés devant la chambre de l'application des peines. Contrairement aux hypothèses précédentes, le choix de la visio-conférence n'est guère assorti de conditions. Le code dispose qu'il peut intervenir « *lorsque les nécessités de l'enquête et de l'instruction le justifient* », ce qui équivaut à donner un large pouvoir d'appréciation à l'enquêteur ou à l'autorité judiciaire ; mais le texte reste muet sur les conditions dont seraient assortis les autres emplois qu'il autorise. La seule protection qu'il prévoit est de garantir la confidentialité de l'entretien entre la personne et son avocat, s'il en existe un et qu'il est à distance.

On doit ajouter enfin deux éléments.

Une disposition du code de l'organisation judiciaire permet au président de toute formation de jugement, dans tous les autres cas que ceux mentionnés ci-dessus, d'ordonner que l'audience se tienne simultanément dans plusieurs salles, reliées par un moyen de télécommunication audiovisuelle. Il n'y a d'autres conditions mises que l'accord pour ce faire de toutes les parties d'une part et la présence du public dans toutes les salles d'audience ainsi ouvertes d'autre part.

Il est recouru à la visio-conférence pour les demandes d'asile formulées par les étrangers faisant l'objet d'une mesure de rétention administrative. La procédure de demande d'asile prévoit en effet que le demandeur est entendu par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), sauf cas particuliers (article L.723-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Si l'étranger ne rentre dans aucun de ces cas particuliers, il doit être entendu. Pour ce faire, lorsque le centre de rétention en est équipé, il est recouru à la visio-conférence, sans d'ailleurs qu'aucun texte ne vienne à ce jour encadrer cette pratique.

5/ Plusieurs circonstances font penser que la visio-conférence pourrait se développer de manière très substantielle à l'avenir.

En premier lieu, diverses instructions ministérielles ont recommandé son développement, en se fondant essentiellement sur l'intérêt qui existe d'éviter les « extractions » (déplacements) des personnes privées de liberté.

En deuxième lieu, il est vrai que ces extractions exigent en général l'emploi d'agents des forces de sécurité en nombre et surtout pour des périodes prolongées. Les économies recherchées dans l'emploi de ces forces, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, conduisent naturellement à rechercher la diminution des extractions.

En troisième lieu, s'agissant des personnes détenues, des décisions récentes confient la responsabilité des extractions judiciaires au personnel de l'administration pénitentiaire. On doit attendre des expérimentations en cours qu'elles fassent apparaître l'intérêt de multiplier les occasions de visio-conférence plutôt que de procéder à des extractions avec du personnel limité en nombre.

En quatrième lieu, la récente loi du 5 juillet 2011<sup>47</sup> a, s'agissant des soins psychiatriques sans consentement, ouvert un nouveau champ d'intervention du juge qui va se révéler important en volume (environ quatre-vingt mille mesures d'hospitalisation sans consentement par an avant la réforme). Compte-tenu de l'encombrement des juridictions, des efforts de productivité vont devoir être consentis. Le recours à la visio-conférence en est un des aspects possibles.

En cinquième lieu, la même réforme, celle de la garde à vue, la multiplication et l'accroissement en volume des procédures, conduisent à surcharger les avocats, notamment ceux qui assurent les commissions d'office. Dans les barreaux d'effectifs réduits ou moyens, ces avocats ne pourront assumer matériellement toutes les présences attendues d'eux dans des lieux parfois éloignés des villes principales. Il faudra donc là encore gagner du temps : la visio-conférence en est un instrument.

Par conséquent, pour un ensemble de raisons apparemment irrésistibles, tirées essentiellement de nécessités pratiques, la visio-conférence est appelée à se développer.

---

<sup>47</sup> Loi n°2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024312722>

6/ Le développement inconsidéré d'une telle technique emporte le risque de porter atteinte aux droits de la défense.

Dans certains cas, la visio-conférence peut faciliter ceux-ci. En effet, cette manière de faire peut éviter, lorsque la comparution d'une personne paraît difficile, que le juge ne renvoie l'affaire (prolongeant ainsi les délais) ou même décide de se prononcer en renonçant à entendre la personne appelée à comparaître. Dans de telles hypothèses, elle est positive.

Dans de nombreux autres cas toutefois, la visio-conférence constitue un affaiblissement des droits de la défense en ce qu'elle met fin à la présence physique du comparant qui est aussi un moyen d'expression (d'autant plus que bon nombre de prévenus ont de grandes difficultés à s'exprimer oralement). Elle suppose une facilité d'expression devant une caméra ou devant un pupitre et une égalité à cet égard selon les personnes qui sont loin d'être acquises, notamment pour celles souffrant d'affections mentales. Dans les cas où la personne bénéficie d'un avocat, ce dernier est contraint d'avoir à choisir entre se trouver auprès du juge (ce qui se fait dans la majorité des cas) ou demeurer auprès de son client : les liens avec l'un ou l'autre s'en trouvent moins aisés et la tâche du conseil rendue plus difficile. Des aléas techniques peuvent accentuer les difficultés (montrer un document, contester la présentation d'un objet...).

Si l'usage de la visio-conférence est un palliatif parfois inévitable, on ne saurait y voir une commodité inconditionnelle. Il est, par conséquent, nécessaire pour la préservation du droit fondamental dont dispose chacun de se défendre, que le recours à cette technique, s'agissant des personnes privées de liberté, soit assorti de conditions parfaitement claires et communes aux situations auxquelles peuvent être confrontées les personnes privées de liberté, dont les principes ci-après doivent constituer une première approche.

7/ Il ne peut y avoir visio-conférence sans texte qui l'instaure et en fixe les conditions dans lesquelles il peut y être fait recours. En particulier, même si la procédure de demande d'asile n'est pas judiciaire, elle constitue, même pour un étranger en rétention administrative, l'exercice d'un droit fondamental. On doit donc souhaiter qu'une disposition législative encadre le recours aux moyens de télécommunication audiovisuelle en la matière, aujourd'hui purement discrétionnaire. L'intervention d'un tel texte est d'autant plus nécessaire que, en ce domaine, les questions de pur fait sont prédominantes.

**8/** Il ne peut être recouru à la visio-conférence dans une procédure sans que le consentement éclairé de toute personne demanderesse ou défenderesse dans cette procédure ait été recueilli. Tel est le cas en particulier dans les matières relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, aux soins psychiatriques sans consentement, dans celles énumérées au quatrième alinéa de l'article 706-71 du code de procédure pénale et dans les procédures relatives à l'aménagement de peines.

Si la personne est hors d'état de donner son consentement, l'accord d'un tiers responsable, pris, pour les personnes privées de liberté, hors de l'administration qui en a la charge, doit être recueilli. Pour les étrangers qui ne maîtrisent pas la langue française, un interprète doit être mis à disposition préalablement au recueil de leur consentement.

Dans les hypothèses où la personne a été en mesure de choisir un avocat (hors commission d'office), ce dernier peut être substitué à son client dans l'accord à donner au préalable.

**9/** Alors même que l'accord de la personne est acquis, l'autorité judiciaire ou de police doit pouvoir décider de renoncer à l'usage de la visio-conférence, même en cours de procédure, à son initiative ou à la demande de la personne ou de son conseil, s'il se révèle, en raison des faits de la cause ou de toute circonstance de nature à nuire à leur appréciation, que l'examen de l'affaire requiert un débat en présence de l'intéressé ; ou bien si une difficulté technique est survenue ; ou encore si la confidentialité des moyens de transmission n'est pas avérée.

**10/** Lorsque la procédure est publique, les salles d'audience nécessaires à la télécommunication audiovisuelle doivent être, sans exception, ouvertes au public. Lorsqu'elle ne l'est pas, la confidentialité doit être au contraire assurée. En particulier, un procès-verbal contradictoire, rédigé par une personne habilitée à cette fin par l'auteur de la décision, doit assurer a posteriori que l'admission du public a été rendue possible ou, à l'inverse, que le personnel chargé de la garde de la personne privée de liberté n'est intervenu à aucun titre dans le débat ; il doit faire état des conditions générales de réalisation de l'opération.

**11/** Dans tous les cas, la présence d'un conseil (ou, de toute personne tiers si celle-ci est autorisée à défendre) doit être assurée et, s'il n'est pas sur place, ses entretiens avec la personne en cause doivent pouvoir se faire à tout moment et leur confidentialité garantie. Le procès-verbal mentionné ci-dessus doit l'établir.

**12/** Dans les matières à trancher où les questions de fait (notamment de preuve) l'emportent sur les questions de pur droit, ou bien lorsque la personnalité de l'intéressé ou ses explications sont un élément déterminant de la décision à prendre.

En revanche, la visio-conférence doit très généralement être possible pour les audiences de pure forme ou de pur droit.

En toute hypothèse, il ne peut y avoir d'obligation de recourir à la visio-conférence, sauf dans les trois circonstances (alternatives) suivantes, qu'un texte législatif devrait établir : si, autrement, un conseil ne pouvait assister la personne concernée ; si un débat en sa présence est susceptible de mettre en péril, de manière grave et circonstanciée, l'ordre public, notamment l'intégrité physique du comparant, de tiers, de victimes ou de témoins ; si, enfin, elle constitue l'unique moyen de respecter le délai raisonnable dans lequel doit s'accomplir la procédure.

**13/** Les économies réalisées sur les coûts des extractions ou les difficultés de réunir les escortes nécessaires, ne constituent pas, en principe, des motifs suffisants pour recourir à la visio-conférence.

**14/** Quelles que soient les hypothèses, la décision de recourir à la visio-conférence doit être prise au cas par cas et exclusivement par l'autorité ayant la responsabilité de la procédure et de la décision. Elle doit être mise en rapport, comme le code de la santé publique le prévoit pour les soins psychiatriques sans consentement, avec la possibilité pour le juge, lorsque le déplacement du comparant s'avère impossible, de recourir à une audience foraine. Celle-ci doit être conçue, bien mieux que la visio-conférence, comme une alternative à l'audience au tribunal lorsque la situation rend impossible le transport vers ce dernier.

Tels sont les éléments qui doivent orienter une politique encore à définir, qui ne saurait résulter de nécessités immédiates.

## Recommandations en urgence du 30 novembre 2011<sup>48</sup> relatives au centre pénitentiaire de Nouméa

---

1/ Par exception aux dispositifs de contrôle de droit commun qu'exerce le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, le législateur a prévu à son profit, au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007,<sup>49</sup> une procédure d'urgence dans les termes suivants :

*« S'il constate une violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté communique sans délai aux autorités compétentes ses observations, leur impartit un délai pour y répondre et, à l'issue de ce délai, constate s'il a été mis fin à la violation signalée. S'il l'estime nécessaire, il rend alors immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues ».*

Le contrôle général n'a pas abusé de cette procédure. Dans les cas d'urgence qu'il a rencontrés jusqu'alors, relatifs à des personnes déterminées, il s'est efforcé de se rapprocher des autorités locales pour mettre fin aux violations graves des droits fondamentaux constatées lors de visites.

2/ Ce qui a été observé lors de la visite inopinée, par quatre contrôleurs, du centre pénitentiaire de Nouméa, appelé Camp Est, en Nouvelle-Calédonie,<sup>50</sup> du mardi 11 au lundi 17 octobre 2011, par son ampleur, relève d'une violation grave des droits fondamentaux d'un nombre important de personnes. Le Contrôleur général a été ainsi amené à utiliser la procédure d'urgence rappelée ci-dessus et à adresser, par conséquent, ses observations au garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, par lettre en date du 25 octobre dernier. La date du 18 novembre (soit un délai légèrement supérieur à

---

<sup>48</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 6 décembre 2011, texte n°72.

<sup>49</sup> Loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000279700&dateTexte>

<sup>50</sup> Collectivité d'outre-mer pour laquelle le contrôle général a compétence en application de l'article 16 de la loi du 30 octobre 2007 comme du 1° de l'article 6-2 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 modifiée.

trois semaines) lui a été fixée pour produire des observations. Celles-ci ont été reçues le 2 décembre, soit quinze jours après l'expiration du délai fixé. Le Contrôleur général a donc décidé de rendre publiques les recommandations suivantes, qui ne font évidemment pas obstacle au déroulement de la procédure habituelle : la situation qui a été constatée lors de la visite du centre pénitentiaire fera naturellement l'objet d'un rapport plus complet dans les prochains jours, dont la destination sera celle de la procédure d'échange habituellement mise en œuvre avec les autorités.

La situation qui a été constatée lors de la visite du centre pénitentiaire fera naturellement l'objet d'un rapport plus complet dans les prochains jours, dont la destination sera celle de la procédure d'échange habituellement mise en œuvre avec les autorités. L'état et le fonctionnement des lieux peuvent être caractérisés de la manière suivante.

**3/** Les personnes détenues sont entassées dans des cellules insalubres où elles subissent une sur-occupation frôlant les 200% dans le centre de détention et le quartier de semi-liberté et atteignant 300% dans le quartier de la maison d'arrêt. Au moment de la visite, 438 personnes y étaient écrouées et hébergées<sup>51</sup> pour un nombre théorique de 218 places.<sup>52</sup>

**3.1/** La maison d'arrêt est composée de cellules de 12m<sup>2</sup> où cohabitent jusqu'à six personnes alors que, selon les normes définies par l'administration pénitentiaire, il ne devrait pas y en avoir plus de deux. Chaque cellule comporte trois lits superposés d'un côté, deux lits superposés de l'autre côté et souvent, entre les deux rangées de lits, un matelas posé à même un sol crasseux et humide où circulent des rats et des cafards. Au moment de la visite des contrôleurs, vingt-sept des trente-quatre cellules composant la maison d'arrêt disposaient ainsi d'un matelas posé par terre, soit un nombre total de 204 personnes pour une capacité déclarée de soixante-huit places. La nuit, l'occupant du matelas risque de se faire piétiner si un de ses codétenus se lève pour aller se soulager dans les WC. Ceux-ci, à

<sup>51</sup> Le centre pénitentiaire reçoit également des personnes placées sous surveillance électronique ou en placement extérieur.

<sup>52</sup> Le taux d'occupation par quartier était le suivant : 300% à la maison d'arrêt des hommes, 198% au centre de détention ouvert, 188% au centre de détention fermé, 100% au quartier du service général, 61% au quartier des jeunes détenus, 57% à la maison d'arrêt des femmes et 200% au quartier de semi-liberté.



la turque, sont situés dans un coin de la cellule ; l'intimité n'est pas assurée malgré la présence d'un tissu accroché tant bien que mal par les occupants. La chaleur dans les cellules est vite éprouvante ; des ventilateurs sont hors d'état de marche voire absents dans de nombreuses cellules, et non remplacés lorsque la direction estime que les personnes détenues sont responsables de la dégradation. Pour lutter contre la température excessive, la pratique consiste à inonder périodiquement la cellule. Des conduites d'arrivée d'eau des WC ont été détournées pour pouvoir servir de douche, sans la moindre protection vis-à-vis des installations électriques pourtant dégradées (fils dénudés, interrupteurs cassés). De nombreux lavabos – qui ne distribuent que de l'eau froide – sont privés de système d'évacuation de l'eau ; un seau placé sous la bonde en tient lieu. Les cellules ne disposent ni de réfrigérateur, ni de bouilloire, ni de plaque chauffante. Les grilles d'aération sont souvent obstruées afin d'empêcher les rats de rentrer dans les cellules ; ces rongeurs parviennent toutefois à rentrer et se nourrissent des restes de repas ou de cantines qui, faute d'endroit clos, sont entreposés sur des étagères ou dans des meubles sans porte. Les remontées d'égouts fréquentes empestent l'atmosphère des cellules. Toutes les cellules sont encombrées de linge en train de sécher, accroché à des cordes constitués de draps de lits découpés.

3.2/ Le quartier ouvert du centre de détention est composé de cinq « cases ». Chaque case comporte des boxes de 8m<sup>2</sup> occupés chacun par deux personnes, sans autres séparations que des murs légers de 2,50m de haut surmontés d'une nappe de grillage placée sous le toit du bâtiment en guise de plafond. Afin de se protéger des rats qui circulent dessus, les occupants des cases ont accroché par endroits des draps sous le grillage. Dans chaque box, un WC est placé dans un angle avec, pour unique séparation, un muret de 90cm de haut sur un des deux côtés ouverts. La circulation est libre à l'intérieur de la case ; en l'absence de porte, des tissus sales et usés ont été placés par les personnes détenues à l'entrée des boxes. Le réseau électrique est en grande partie défectueux : lampes absentes, interrupteurs cassés voire inexistantes, fils dénudés. Les circuits d'évacuation des eaux usées des toilettes – trois douches sans pommes et trois WC par case – sont en partie bouchés. Devant chaque case, un jardinet grillagé de 12m sur 10m, soit 120m<sup>2</sup>, est accessible quelques heures dans la journée ; le reste du temps, les personnes détenues « déambulent » à l'intérieur de leur case, sans autre occupation que de regarder la télévision sur

un unique poste. Aucun système de vidéosurveillance ou d'alerte n'équipe les bâtiments. Au moment de la visite, cent treize personnes occupaient ce quartier prévu pour cinquante-sept personnes.

**3.3/** Le quartier fermé du centre de détention, qui reçoit des condamnés pour des longues peines – jusqu'à la perpétuité –, comporte deux cases disposant de cellules d'une superficie de 8 à 10m<sup>2</sup> occupées chacune par deux personnes et une case comprenant des unités collectives composées de trois cellules contiguës, ce qui a pour effet de regrouper sept à huit personnes dans des espaces de 24m<sup>2</sup>. Les cellules sont quasiment toutes traversées par de nombreux fils à étendre du linge. Le manque de mobilier de rangement est patent et oblige les personnes à entreposer pêle-mêle leurs effets personnels, sous les lits notamment. Des rangements sont confectionnés avec des moyens de fortune : les grilles de ventilateur sont fréquemment utilisées comme des paniers suspendus afin de protéger les denrées alimentaires contre les rats ; des plaques de bois récupérées attachées aux barreaux des fenêtres servent d'étagères murales. L'état général des unités collectives se caractérise par une faible luminosité et un grand désordre lié au surencombrement ; le coin toilette se situe dans la partie centrale ; des traces d'humidité proviennent de fuites au niveau des appareils sanitaires. Il n'existe aucune possibilité d'encellulement individuel. Au moment de la visite, soixante personnes occupaient ce quartier déclaré pour avoir trente-deux places.

**3.4/** Le quartier de semi-liberté est une case similaire à celles du centre de détention. Cinq boxes sans porte, de moins de 6m<sup>2</sup>, contiennent chacun deux ou trois lits superposés sans échelle jouxtant un WC dont ils sont séparés par un muret d'un mètre de haut. Des tissus sont tendus à l'entrée des boxes et devant les WC. Quatre cellules de deux lits chacune ont été ajoutées dans des constructions métalliques du type cabine de chantier. Au moment de la visite, dix-huit personnes occupaient les lieux pour une capacité théorique de neuf places. A l'extrémité du bâtiment, se trouve un coin voué à la toilette avec un unique lavabo en zinc et deux cabines de douche, ces sanitaires ne bénéficiant que d'eau froide. Au milieu de la case, un espace central occupe toute la largeur du bâtiment ; équipé d'une grande table et d'un lavabo en zinc il tient lieu de « salle commune ». On y trouve l'unique poste de télévision ainsi qu'un hamac et deux matelas qui ont été retirés d'un box, celui-ci servant de WC à l'ensemble des occupants.

4/ Les cellules disciplinaires et d'isolement sont dans un état répugnant. Le fond de chaque cellule est occupé par le « coin toilette » : les murs y sont d'une saleté repoussante avec de nombreuses traces d'humidité et d'excréments ; les cuvettes des WC sont maculées. Dans les cellules d'isolement, la douche se prend sans protection au sol alors qu'elle est contiguë aux WC à la turque. Les odeurs d'égout sont prégnantes. Les inondations de cellule seraient fréquentes.

Les activités proposées sont quasi-inexistantes : il n'existe pas de travail en atelier ; l'unique formation professionnelle occupe un maximum de douze personnes ; les séances de promenade en maison d'arrêt durent moins d'une heure par demi-journée, les personnes détenues sont par conséquent confinées dans leurs cellules entre 22 et 23 heures par jour. Le mauvais état du terrain de sport – irrégulier et couvert de cailloux – occasionne de fréquentes blessures, d'autant que la plupart des utilisateurs, dépourvus de ressources, pratiquent en claquettes voire pieds nus.

Les personnes détenues n'ont pas accès au téléphone, contrairement aux prescriptions de l'article 39 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.<sup>53</sup> L'établissement ne dispose d'aucune cabine téléphonique et n'a jamais rien organisé pour permettre à quiconque d'utiliser les téléphones de service.

Il est impossible de prendre rendez-vous pour les parloirs. Les familles arrivent parfois de très loin : de la province Nord – soit plusieurs centaines de km parcourus en autocar –, voire des îles Loyauté. Elles attendent dehors et sont admises au parloir dans l'ordre d'arrivée devant la prison. Les parloirs prolongés ne sont pas toujours accordés à ces visiteurs éloignés. Il arrive même qu'ils repartent sans avoir pu rencontrer leur proche.

L'accès aux soins est très difficile en raison du nombre insuffisant de personnel sanitaire, de l'enclavement des locaux médicaux à l'intérieur de la maison d'arrêt – ce qui entrave la circulation des personnes condamnées, des mineurs et des femmes –, de la taille réduite des salles d'attente. Il en résulte un absentéisme pouvant dépasser 60% des personnes convoquées au service médical. Les traitements médicaux sont distribués dans les cellules sans avoir la garantie qu'ils

---

<sup>53</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id>. Applicable pour l'essentiel en Nouvelle-Calédonie, en application de son article 99.

ont été remis à la personne pour laquelle ils ont été prescrits, en raison notamment du surencombrement des cellules et des nombreux changements d'affectation empêchant toute identification.

5/ L'état et le fonctionnement du centre pénitentiaire sont ainsi apparus comme portant atteinte de manière grave aux droits des personnes qu'il héberge ; le personnel – remarquable de dévouement et d'investissement – est, d'évidence, épuisé et inquiet devant l'absence de perspective d'avenir de l'établissement.

Le contrôle général fait sienne l'opinion qu'il a recueillie selon laquelle l'épisode dramatique survenu pendant le déroulement de la mission<sup>54</sup> « *ne saurait être dissocié des conséquences inéluctables que fait peser la sur-occupation de l'établissement sur les conditions de détention* ».

6/ Ces circonstances ne sont évidemment pas passées inaperçues des responsables locaux de l'État et les interlocuteurs des contrôleurs n'ont pas dissimulé leur inquiétude, que certains d'entre eux ont d'ailleurs fait connaître de manière répétitive aux autorités municipales de Nouméa. Au niveau national, la chancellerie a fait connaître, le 5 mai dernier, un projet portant sur « *la réhabilitation et l'extension du centre pénitentiaire de Nouméa portant la capacité à près de 500 places avec livraison de la première tranche en 2016* ».

7/ L'inquiétude est d'autant plus vive qu'il n'existe aujourd'hui aucune solution alternative de nature à régler rapidement ces graves difficultés.

En effet, ainsi qu'il a été rappelé au garde des sceaux, il est possible de remédier à la situation actuelle par une opération progressive tendant à remplacer, par une suite d'opérations « à tiroirs », les bâtiments vétustes existants par d'autres. Le premier élément en est dans la construction prévue d'un centre neuf, pour peines aménagées, dans le domaine actuel de l'établissement.

Toutefois, la réalisation de cette construction ne peut actuellement aboutir. En effet, la délivrance du permis de construire nécessaire incombe, en vertu du 17° de l'article L. 122-20 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, aux autorités de la ville de Nouméa. Cette autorisation n'a pas été accordée jusqu'à présent ; selon les informations recueillies, elle ne le sera que si l'État s'engage à

<sup>54</sup> Un meurtre s'est produit une nuit dans une cellule de la maison d'arrêt occupée par six personnes.

implanter ailleurs le site de l'établissement pénitentiaire, estimé riche de potentialités pour le développement urbain.

Par conséquent, les services du Haut-Commissariat ont recherché, en lien avec les autorités locales, d'autres sites possibles d'implantation. Il apparaît clairement qu'aucun des sept lieux identifiés n'offre de réelles possibilités ou bien au regard du fonctionnement de l'établissement ou bien compte tenu des coûts budgétaires envisageables.

**8/** Mais, en tout état de cause, la reconstruction sur place et le déménagement ne sont nullement équivalents. La première offre une solution, certes graduelle, mais qui peut avoir un début de réalisation immédiat, précieux pour les personnes détenues comme pour le personnel. Le second, à le supposer réalisable, impose des délais de l'ordre d'une petite dizaine d'années et des travaux beaucoup plus importants avant qu'un centre entièrement nouveau ne voie le jour.

L'imbroglia actuel, qui met en cause non seulement l'État, mais aussi les autorités de la ville de Nouméa se traduit donc par la poursuite de violations graves des droits fondamentaux des personnes détenues au Camp Est.

**9/** En l'état, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est conduit, par conséquent, à constater qu'il n'a pas été mis fin à ces violations.

# Avis du 22 mai 2012<sup>55</sup> relatif au nombre de personnes détenues

---

1/ Les données relatives au nombre de personnes détenues sont préoccupantes et font l'objet d'attentions nombreuses, notamment des pouvoirs publics, ce pourquoi le contrôle général des lieux de privation de liberté n'a pas cru devoir jusqu'alors s'exprimer exclusivement sur un sujet étudié à de nombreuses reprises par des responsables nationaux<sup>56</sup> et diverses instances internationales.<sup>57</sup> De surcroît, s'inspirant des appréciations de la Cour européenne des droits de l'homme,<sup>58</sup> des juges français ont déjà engagé la responsabilité de l'État sur ce terrain.<sup>59</sup> Enfin, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009<sup>60</sup> a, d'une certaine manière, tranché la question, en disposant que « *les cellules doivent être adaptées au nombre des détenus qui y sont hébergés* » (article 716 du code de procédure pénale). Le contrôle général a été d'autant moins enclin à faire valoir son opinion propre que les nombres de personnes incarcérées ne reflètent pas, à eux seuls, les difficultés du système pénitentiaire français, à quoi on le résume malheureusement trop souvent.

Toutefois l'ampleur actuelle de la surpopulation carcérale et l'importance de sa croissance nécessite qu'on en analyse les motifs pour dégager quelques solutions durables.

---

<sup>55</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 13 juin 2012, texte n°86.

<sup>56</sup> cf. par ex. la proposition de loi de MM.Raimbourg et autres, n°2 753 (rectifié) du 13 juillet 2010.

<sup>57</sup> cf. par ex. Rapport de M. Alvaro Gil Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France, suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, Strasbourg, le 15 février 2006, notamment les §§ 70 à 81 ; les différents rapports du Comité européen de la prévention contre la torture, y compris le dernier en date, consécutif à sa visite en France du 28 novembre au 10 décembre 2010, adopté le 8 juillet 2011 (§§59 et 60).

<sup>58</sup> Notamment CEDH, 26 octobre 2000, *Kudła c. Pologne*, dans *Les grands arrêts de la CEDH*, 5<sup>ème</sup> éd., n°14, p.152, §94 ; 6 mars 2001, *Dougou c. Grèce*, n°40907/98 (Sect. 3), CEDH 2001-II, §46 ; 19 avril 2001, *Peers c. Grèce*, n°28524/95 (Sect. 2) CEDH 2001-III, §72.

<sup>59</sup> Par exemple Cour administrative d'appel de Douai (1<sup>ère</sup> ch.) 12 novembre 2009, n°09DA00782 ; ord. p.d.t. CAA Douai, 26 avril 2012, n°11DA01130.

<sup>60</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id>

2/ La surpopulation ne peut être qualifiée en tant que telle, indépendamment de toute analyse factuelle, d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes incarcérées. Mais l'aggravation sensible des conditions d'existence et les ruptures que celles-ci provoquent dans la vie personnelle et la vie collective de chaque établissement peuvent conduire à de telles atteintes, comme l'ont jugé à la fois le juge national et la Cour européenne des droits de l'homme. Dans ses rapports remis aux autorités publiques, le contrôle général a souvent appelé l'attention sur cet aspect.

3/ Ce n'est pas la première fois que les prisons françaises souffrent de cette difficulté. Dans le passé, des établissements ont été plus peuplés encore qu'ils ne le sont aujourd'hui. Leur surpeuplement est chronique. Depuis vingt-cinq ans, le nombre de personnes détenues est régulièrement supérieur au nombre de places disponibles à l'exception d'un équilibre atteint au début de ce siècle. Mais la croissance rapide de ces derniers mois inquiète et nécessite que soient identifiées de manière aussi précise que possible les causes du phénomène.

L'augmentation de la population carcérale ne reflète pas celle de la démographie nationale. La première est beaucoup plus rapide que la seconde. Surtout, il convient de se défaire résolument de l'idée commune selon laquelle les effectifs de personnes emprisonnées sont liés à l'état de délinquance du pays et que, plus la criminalité augmenterait, plus les prisons se rempliraient (et d'ailleurs, corollairement, que plus les personnes détenues seraient nombreuses, mieux serait démontré le poids de l'insécurité). La relation entre celle-ci et la population pénale est très indirecte. D'ailleurs, les délits et crimes constatés (seule source de condamnations pénales, donc d'emprisonnement) pour 1 000 habitants ne cessent de décroître dans la période récente (51,7 en 2001, 34,8 en 2010).<sup>61</sup>

Près de quatre-vingt mille personnes sont écrouées en France au 1<sup>er</sup> mai 2012. Si l'on ôte de ce nombre celles qui exécutent sous divers régimes leur peine pour tout ou partie à l'extérieur, restent plus de soixante-sept mille personnes en permanence en détention pour plus de cinquante-sept mille places. En outre, d'une part le ratio de suroccupation (117%) tiré du rapprochement du nombre de places et

---

<sup>61</sup> *La criminalité en France*, Rapport de l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales 2011 ; Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2011.

de celui des occupants n'est qu'une moyenne vide de sens, dès lors qu'existe dans les établissements pour peines un *numerus clausus* de fait, qui conduit à des taux d'occupation qui ne dépassent jamais 100% mais qu'inversement, dans les maisons d'arrêt, le taux d'occupation peut être, par voie de conséquence, beaucoup plus élevé. Dans un de ces établissements qu'a visité l'an dernier le contrôle général, dans l'Est de la France, vivaient 163 personnes détenues pour soixante dix-sept places (soit un taux de sur-occupation de 212%) ; la même année, un autre également visité, du Centre Ouest, comptait soixante dix-huit hébergés pour trente-cinq places (soit un taux de sur-occupation de 223%). D'autre part, le concept de « place » est d'une remarquable plasticité. Une maison d'arrêt antillaise visitée comptait ainsi cent trente places théoriques mais 244 lits<sup>62</sup> (soit une surcapacité de 188%) ; une autre dans le centre de l'hexagone cent vingt-deux places théoriques mais 154 « pratiques » (soit un taux de surcapacité de 126%) ; il suffit pour accroître le « théorique » de mettre par exemple deux lits superposés dans une cellule individuelle ou trois dans une cellule en comptant deux, sans d'ailleurs que le reste du mobilier soit en général accru d'autant, faute de place. Cette situation prévaut alors même que le principe de l'encellulement individuel, qui été affirmé, fait l'objet d'un moratoire jusqu'en 2014 dans les maisons d'arrêt.<sup>63</sup>

4/ Trois causes d'augmentation du nombre des personnes emprisonnées doivent être identifiées.

En premier lieu, les infractions qui conduisent au prononcé de peines de prison varient dans le temps, selon les incriminations de la loi et la sensibilité des contemporains. À titre d'exemple, et sans qu'il soit question ici de porter un jugement sur ces évolutions, le vol simple, désormais, ne conduit plus guère en prison au contraire d'hier ; la « violence routière » est punie aujourd'hui d'emprisonnement, à l'opposé d'un passé récent. Des infractions sont poursuivies qui ne l'étaient pas hier et amènent en détention des personnes, éventuellement plus nombreuses, que l'on n'y mettait point.

---

<sup>62</sup> La situation particulièrement préoccupante de l'outre-mer (cf. avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 30 juin 2010 relatif à la maison d'arrêt de Mayotte – Journal officiel du 25 juillet 2010 – et recommandation relative au centre pénitentiaire de Nouméa – Journal officiel du 6 décembre 2011 ; cf. aussi le rapport pour 2011 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, loc. cit. p.71) justifie des développements particuliers qui ne sont pas traités dans le cadre du présent avis.

<sup>63</sup> Article 100 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.



En deuxième lieu, la loi a développé des procédures de jugement plus rapides et le juge est, à infraction égale, plus sévère aujourd'hui qu'il ne l'était autrefois. Par conséquent, la population pénale s'accroît de nombreux détenus placés en détention, soit avant jugement, soit après jugement, pour de courtes peines ; mais, « à l'autre bout », elle augmente aussi en raison de l'accroissement sensible du nombre de longues ou très longues peines prononcées. S'ajoutent à ces considérations de longue durée, des mesures bien connues identifiées qui ont pour effet de faciliter l'incarcération par l'instauration, commune en droit anglo-saxon, de peines minimales, adaptées en France par un dispositif de « peines plancher ». Un rapport sénatorial relevait qu'en vertu d'un tel dispositif (la loi californienne de 1994), un citoyen américain en récidive purgeait une réclusion criminelle à perpétuité pour le vol d'une roue de secours.

En troisième lieu, des mesures conjoncturelles peuvent peser pour ajouter un surcroît de détenus. La surpopulation actuelle s'explique en partie par l'effort qui est fait dans les tribunaux depuis dix-huit mois pour procéder plus rapidement à l'exécution des (courtes) peines prononcées, jusqu'alors inégalement suivies d'effet, en raison de l'encombrement des juridictions.

Ces facteurs expliquent l'essentiel du fait que, si l'on jugeait aujourd'hui comme il y a quarante ans, toutes choses égales par ailleurs, environ moitié moins de détenus se trouveraient dans les prisons françaises.

5/ Les conséquences de cet état de fait sont moins connues, en-dehors des matelas par terre rituellement (mais à bon droit) évoqués.<sup>64</sup> Il aggrave naturellement la promiscuité et les risques de conflit dans les cellules ; il renforce l'inaction par un accès moins aisé au travail ou aux activités ; il réduit les possibilités de dialogue et de prise en charge par les agents pénitentiaires et la faculté d'avoir des relations (téléphone, parloirs) à l'extérieur ; il diminue l'efficacité des efforts de réinsertion ; il détériore les conditions du travail du personnel, que traduit le vif sentiment de délaissement actuel, d'autant plus que les effectifs sont calculés en fonction d'un nombre de détenus conformes au nombre de places. Le commissaire européen aux droits de l'homme note ainsi (rapp. précité) à propos des personnes accueillies dans des cellules surpeuplées : « *Leur vie devient plus difficile encore car l'État ne*

---

<sup>64</sup> En ce domaine, voir le rapport pour 2008 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, pp.28-30.

*parvient pas à leur procurer les conditions prévues par sa législation. Ces personnes sont ainsi doublement punies* ». Bref, en faisant de la prison une caricature d'elle-même,<sup>65</sup> le système carcéral actuel a toutes chances de faciliter, à l'opposé de sa mission et malgré les efforts déployés, les sorties insuffisamment préparées, par conséquent favorisant, *nolens volens*, la réitération et la récidive.

6/ On a cru remédier aux difficultés, depuis plus de dix ans, en cherchant à identifier dans chaque personne condamnée sa « dangerosité » afin de personnaliser la sanction pénale et, la personnalisant, de séparer, dans certaines limites, la durée du séjour et le type d'enfermement de la gravité de l'infraction. Mais cette voie est largement illusoire. Outre qu'elle met en péril les principes de notre droit pénal, outre qu'elle interroge sur les possibilités de définir dans la personnalité du délinquant le risque qu'il a de commettre une nouvelle infraction, elle ne peut occulter le fait que toutes les personnes détenues sont appelées à sortir de prison et qu'il en résulte que la question de leur réinsertion est posée : notre société doit s'organiser en conséquence plutôt que de feindre de croire à quelque impossible (comme irréaliste) loi du talion.

On a cru y répondre aussi, depuis vingt-cinq ans, par la construction de nouveaux établissements. Plusieurs motifs ont été avancés à l'appui de ce choix. Deux ne sont guère contestables : le premier était de remédier à la vétusté qui caractérisait beaucoup trop d'établissements pénitentiaires, générant des conditions d'existence et de travail indignes pour les personnes privées de liberté et les personnels y exerçant ; le second était de parvenir à offrir aux prisonniers qui le souhaitent un encellulement individuel, conformément au principe de la loi française rappelé ci-avant. Mais d'autres motifs, de tonalité nettement plus sécuritaires, ont été avancés, qui ont fait l'économie de savoir si la prison était efficace, y compris en matière de sécurité, et qui sont, somme toute, paradoxaux dans une société où la délinquance constatée est en recul.

On ne saurait poursuivre un tel programme sans réflexions sur son coût<sup>66</sup> et surtout sur le genre d'établissements auxquels il conduit,

<sup>65</sup> Le principe de l'encellulement individuel, réaffirmé encore par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et constamment différé, ne peut évidemment pas, dans ce contexte, trouver à s'appliquer.

<sup>66</sup> Les partenariats public-privé envisagés vont grever pour la longue période les crédits de fonctionnement ministériels et vont mettre en péril l'adaptation du ministère aux évolutions à venir.

difficulté sur laquelle le contrôleur général a déjà appelé l'attention des pouvoirs publics. Les crédits publics doivent être réorientés vers la rénovation des maisons d'arrêt, partout où elle est possible. C'est seulement là où les locaux ne permettent pas de développer des activités d'une prison digne de ce nom qu'il faut songer à reconstruire un établissement urbain de taille modeste.

Mais il faut bien déterminer de manière rationnelle le nombre de places de prison que notre pays entend posséder et, à cette fin, faire un certain nombre d'hypothèses de moyen et long terme sur la délinquance conduisant à des peines d'emprisonnement, la longueur de celles-ci, le recours à la détention provisoire, l'ampleur de l'aménagement des peines et la place de l'encellulement individuel en prison. L'étude d'impact de la récente loi sur l'exécution des peines n'a justifié les dimensions du programme de construction que par « *le taux de croissance annuel moyen* » des peines privatives de liberté prononcées constaté pour la période 2003-2011, ce qui est fragile.<sup>67</sup> Il est vraisemblable qu'à la condition que soient mises en œuvre l'ensemble des mesures suggérées ci-après, il ne soit pas nécessaire d'aller beaucoup plus avant que le programme de construction actuellement en cours d'achèvement, sauf cas particuliers de certains établissements à remplacer, en métropole et outre-mer.

Dans ces conditions, faut-il instaurer, comme on l'a réclamé, un *numerus clausus* généralisé à l'ensemble du système, les prisons ne pouvant accueillir que le nombre de personnes correspondant au nombre de places dont elles disposent ? Outre que ce dernier est, on l'a indiqué, relativement plastique, il paraît délicat de faire dépendre l'entrée en prison ou le raccourcissement d'une peine, de facteurs matériels étrangers aux principes régissant le droit pénal, à la personnalité de l'auteur et à la gravité de l'infraction commise, sauf à mettre en péril le principe de l'individualisation des peines, que le Conseil constitutionnel tire de l'article 8 de la Déclaration des

---

<sup>67</sup> De même qu'est fragile la référence au nombre moyen de personnes détenues rapporté au nombre d'habitants (100 pour 100 000) dans les pays du Conseil de l'Europe, la France étant jugée au-dessous de cette moyenne (par conséquent la population carcérale devrait encore croître) : c'est oublier que dans nombre de pays d'Europe de l'Est (faisant partie du Conseil de l'Europe), le nombre de personnes détenues demeure, à raison de leur histoire, qui ne saurait être comparée à la nôtre, souvent sensiblement plus élevé, en particulier en Russie.

droits de l'homme.<sup>68</sup> En revanche, comme le contrôle général l'a déjà observé, la connaissance par les magistrats du parquet de la situation pénitentiaire dans le ressort d'un tribunal peut être un élément de la réflexion sur les flux qui alimentent les entrées en détention.

7/ La solution pour remédier à un état de fait, dont personne n'a véritablement aujourd'hui la maîtrise, n'est pas une. Elle requiert tout au contraire un ensemble de réflexions et de mesures, les unes de long terme, les autres de court terme.

8/ Naturellement, il convient d'abord de s'interroger sur l'efficacité économique et sociale de l'emprisonnement tel qu'il est pratiqué. Celle-ci implique trois considérations : l'exécution d'une sanction – il importe d'y veiller et, à cet égard, le principe de l'exécution des décisions juridictionnelles ne saurait être discuté ; la sécurité des personnes et des biens ; l'aptitude du détenu libéré à mener une existence sans infraction ; les deux derniers facteurs étant liés. De manière plus pratique, on peut se demander si la prison est efficace, par exemple pour apprendre au toxicomane dépendant de se défaire de sa consommation qui l'a conduit à commettre des vols à répétition. On ne remet pas ici en cause, ce faisant, la nécessité de la peine : elle ne saurait jamais être mise en doute. Mais seulement l'adaptation de la forme qu'elle prend à l'infraction commise.

Cette question se pose d'autant plus que la prison, malgré d'incontestables progrès, fondés sur de nombreux engagements dignes d'éloge des personnels, est très pauvre en moyens sur ce point. Les prestations spécialisées aux détenus qui en requièrent ou qui peuvent y être contraints (injonction de soins...) sont très insuffisantes et même parfois misérables. Se soigner, apprendre, modifier en profondeur son comportement sont des faits minoritaires en détention. Manquent trop souvent les effectifs, les surfaces, les matériels et même la réglementation nécessaire.<sup>69</sup> Il n'est pas inconcevable d'imaginer que la prison est le lieu commode de destination de personnes (en particulier les personnes en souffrance

---

<sup>68</sup> Voir par exemple Conseil constitutionnel n°80-127 DC du 20 janvier 1981 (loi renforçant la sécurité, consid. 15 et 16) ou n°2011-625 DC du 10 mars 2011 (LOPPSI, consid. 20, 21, 26 et 27).

<sup>69</sup> cf. avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues (Journal Officiel du 12 juillet 2011).

mentale) faute de places ailleurs et de moyens plus appropriés.<sup>70</sup>

La nécessaire adaptation de la peine à l'infraction commise et une attention à une réelle sécurité demandent que l'on réfléchisse doublement : à certaines peines prévues par le code pénal ; à de nouvelles formes de sanctions pénales plus efficaces que celles existantes, sur les éléments mentionnés ci-dessus.

**9/** Il convient également de réfléchir à la manière dont fonctionnent nos juridictions pénales, en situation encore délicate, malgré les efforts accomplis par les pouvoirs publics et par ceux qui y travaillent. Cinq questions, qui sont au cœur de notre sujet, doivent être mentionnées pour être examinées de près.

L'accès à la justice des catégories les plus modestes – on pense ici aux victimes comme aux auteurs d'infraction – est une préoccupation lancinante. Les difficultés de trouver un défenseur qui puisse s'investir dans un dossier et de rémunérer cet investissement sont encore très fortes. Elles développent dans beaucoup d'esprits, à tort ou à raison, le sentiment de n'avoir pas été défendus et, par conséquent, d'être la victime d'une injustice. La plupart des personnes détenues supportent tant bien que mal le système pénitentiaire ; peu font crédit au système judiciaire de son fonctionnement, surtout de la possibilité qu'il leur a laissé de s'expliquer. Il est impossible de ne pas établir de relations entre ce sentiment et le nombre important de peines prononcées à l'égard de personnes démunies.

Le temps des magistrats, qui ont eu l'occasion de faire connaître publiquement leurs interrogations, mérite aussi considération. D'une part, il y a lieu d'être frappé par la dichotomie entre les instructions d'affaires difficiles et les procès criminels pour lesquels le temps n'est pas compté (un procès d'assises est plus long aujourd'hui qu'hier) et, à l'opposé, le traitement à la chaîne des affaires réputées banales, dans lesquelles sont en jeu pourtant des avenir décisifs. Beaucoup de personnes rencontrées ont, à tort ou à raison, le sentiment de n'avoir pas été entendues. Un meilleur équilibre est souhaitable. D'autre part, le temps manque pour des occupations plus invisibles mais

---

<sup>70</sup> L'ouverture de trois UHSA (Unité hospitalière spécialement aménagée) à Lyon, Toulouse et Nancy est une amélioration sensible ; elle doit être suivie des autres entrées en service prévues. Mais on doit se rappeler que les études épidémiologiques dénombrent environ quinze mille personnes souffrant d'affections mentales en détention.

également nécessaires. Parmi celles-ci, la nécessité de voir la prison : certes, les juges de l'application des peines et les substituts chargés de l'exécution des peines s'y rendent régulièrement. Mais les autres, notamment ceux qui condamnent à la détention ? « Je suis obligé de pousser les professionnels à aller visiter la prison » explique un procureur de renom. La présence et aussi le contrôle des magistrats en prison doivent être accrus.

Bien que la proportion de prévenus dans l'ensemble de la population pénale soit désormais conforme à la moyenne européenne (elle a été longtemps plus élevée en France qu'ailleurs), des efforts, dans le sillage de ce qui est recherché aussi en Europe, doivent être faits pour diminuer substantiellement le recours à la détention provisoire<sup>71</sup> et le développement d'alternatives (du type « arrêts à domicile » pratiqués ailleurs).

Les mécanismes législatifs qui ont pour effet de conduire au prononcé quasi-automatique à des peines d'emprisonnement (sous réserve de motivations particulières) doivent être examinés de près dans leurs résultats et leur efficacité, au sens qui a été mentionné et leur maintien ou non lié à cet examen.

De même, doit être réfléchi la politique d'aménagement de peines qui a été tour à tour, depuis quelques années, encouragée et limitée. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 représente sur ce plan une réelle avancée qui doit être stabilisée. Il est fait état aujourd'hui d'une forte progression des aménagements, notamment dans l'essor des alternatives à l'incarcération (accrues de près de 29% entre mai 2011 et mai 2012). Mais cette donnée ne doit pas susciter trop d'enthousiasme : elle repose essentiellement sur l'accroissement du placement sous surveillance électronique (2 500 « bracelets » au 1<sup>er</sup> janvier 2008 ; 9 500 au 1<sup>er</sup> mai 2012), dont l'expérience des pays qui le mettent en pratique établit désormais qu'il est supportable pour une durée qui n'excède pas quelques mois. Autrement dit, la surveillance électronique est un moyen de réguler les effectifs de personnes détenues, mais dont l'effet restera quantitativement limité.

En revanche, des efforts doivent être faits en matière de placement extérieur (délaisseé en raison de l'essor du « bracelet ») ou de la semi-liberté (certains centres restent, pour des motifs variés, sous-utilisés et

<sup>71</sup> cf. Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 27 septembre 2006 (Rec (2006)13).

une réglementation nationale – par exemple sur les heures d'ouverture – devrait leur être appliquée ).<sup>72</sup> La suspension de peine pour motif médical, définie par la loi du 4 mars 2002,<sup>73</sup> est insuffisamment utilisée : ses conditions ont été durcies depuis lors et devraient être réexaminées, au moins en ce que les experts commis devraient être mieux informés des réalités carcérales (recours à un médecin servant en unité de consultations et de soins ambulatoires - UCSA). On rencontre en détention des personnes gravement handicapées dont les conditions d'existence sont indignes. Enfin une réflexion sur un contrôle judiciaire vieillot, à rénover, devrait être conduite de même que sur le travail d'intérêt général qui ne s'accroît guère, faute d'offres en nombre suffisant.

**10/** En dernier lieu, à court terme, la mise en œuvre de courtes peines jusqu'alors inexécutées, avec une ou plusieurs années de retard, faute des moyens nécessaires données aux greffes, a pour résultat de ruiner l'insertion de ceux des condamnés qui, postérieurement au jugement, avaient repris vie professionnelle et relations sociales. Si l'application des jugements ne doit souffrir aucune exception, comme il a été indiqué, encore faut-il qu'elle intervienne dans des délais raisonnables. Il devrait être décidé que ce principe, avec les moyens nécessaires donnés aux juridictions pour ce faire, recevra désormais une application rigoureuse. Mais le passé (peines inexécutées prononcées antérieurement à 2012) devrait être apuré par une loi d'amnistie spécifique, qui ne prendrait effet – on doit insister sur ce point – qu'à l'égard d'auteurs de délits n'ayant été condamnés qu'à des peines légères ; et si une telle mesure apparaît impossible, les juges de l'application des peines devraient considérer avec bienveillance, pour cette population, dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale, la manière dont la peine doit être exécutée et s'orienter de manière préférentielle vers une alternative à l'incarcération : mais, pour avoir une portée, cette mesure implique la tenue de conférences visant à instaurer, dans le cadre de chaque cour d'appel, une véritable politique d'aménagement de peines, évidemment respectueuse de l'indépendance du juge.

De manière plus générale, il est volontiers donné acte aux pouvoirs

---

<sup>72</sup> Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté se réserve la possibilité de revenir sur cette question.

<sup>73</sup> Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000227015>

publics de ce que, d'une part, aucune loi d'amnistie n'est votée à l'occasion des élections présidentielles de 2007 et 2012, d'autre part de ce qu'aucun décret de grâce n'est désormais pris lors de la fête nationale. Si ce dernier point doit faire l'unanimité, et s'il est souhaitable que l'amnistie perde de son caractère circonstanciel contraint, on doit cependant admettre que l'amnistie ne constitue ni une incongruité juridique, ni une étrangeté démocratique, et s'étonner qu'elle disparaisse de l'horizon législatif national. Il est sans doute dommageable, même si l'on en voit bien les motifs, que le Parlement ne puisse voter une mesure en ce sens, dont il lui appartient de définir l'opportunité et les contours : la justification n'en est aujourd'hui guère discutable.





Coursive d'une maison d'arrêt

## Avis du 26 septembre 2012<sup>74</sup> relatif à la mise en œuvre du régime de semi-liberté

---

1/ La semi-liberté est une modalité particulière d'exécution de la peine. Le condamné est placé sous ce régime dans trois hypothèses : ou bien lorsque le juge qui prononce la peine le décide, lorsque celle-ci est inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement (article 132-25 du code pénal) ; ou bien, selon la même condition de durée de la peine à exécuter, lorsque le juge de l'application des peines, saisi du dossier par le parquet, décide que cette exécution doit se faire selon cette modalité (article 723-15 du code de procédure pénale) ; ou bien, enfin, lorsque ce même juge décide, en principe après débat contradictoire, qu'une détention déjà commencée peut se poursuivre sous le régime de la semi-liberté. La majorité des semi-libres proviennent ainsi directement de l'état de liberté ; les personnes précédemment incarcérées selon le droit commun sont minoritaires.

La semi-liberté est accordée à titre probatoire (par ex. Cass. Crim. 2 septembre 2009). Ce qui signifie qu'elle peut être révoquée par le juge de l'application des peines lorsque son bénéficiaire n'exécute pas les obligations dont est assorti le régime. Celles-ci sont multiples (voir dans le cas de la semi-liberté exécutée dans le cadre du régime de mise à l'épreuve les articles 132-44 et 132-45 du code pénal). Elles consistent le plus souvent à fixer des horaires pendant lesquels la personne intéressée peut exercer une activité professionnelle ou rechercher du travail, en-dehors desquels elle doit être présente dans l'établissement pénitentiaire, c'est-à-dire soit un centre de semi-liberté autonome, soit un quartier de semi-liberté au sein d'une prison ordinaire. Elles prennent aussi la forme d'entretiens avec les travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaires (conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation) et, fréquemment, d'obligation de soins ou de toute autre activité d'insertion destinée à prévenir la récidive. Ces conditions paraissent légères. Elles sont, dans la pratique, très lourdes ; ce pourquoi la semi-liberté ne peut durer *de facto* que pendant un temps limité (quelques mois).

---

<sup>74</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 23 octobre 2012, texte n°62.

2/ Les personnes placées dans ce régime par le juge sont donc soumises à contrainte. Elles sont écrouées et privées de leur liberté d'aller et de venir. La circonstance qu'elles disposent de possibilité de sortir à certaines heures de l'établissement ne dispense évidemment pas la puissance publique « *de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec la dignité humaine* » (Cour européenne des droits de l'homme, Gr. ch., 26 octobre 2000, *Kudła c. Pologne*, n°30210/96 ; pour une application récente de cette jurisprudence constante : Cour européenne des droits de l'homme, 3<sup>ème</sup> sect., 24 juillet 2012, *Fülöp c. Roumanie*, n°18999/04).

3/ Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 1 857 personnes sont placées sous ce régime. La direction de l'administration pénitentiaire recense onze centres de semi-liberté et sept quartiers de semi-liberté offrant 768 places soit un taux d'occupation de 241%, supérieur au taux d'occupation des établissements de droit commun. Ce taux est très vraisemblablement moindre : il existe dans beaucoup d'établissements des cellules où sont affectés des « semi-libres », qui ne sont pas au nombre des sept quartiers dûment recensés. Cette incertitude est d'ailleurs révélatrice de l'intérêt qui y est porté. En tout état de cause, le taux d'occupation est élevé. Pour augmenter les capacités disponibles, des lits ont été ajoutés : dans un centre visité de soixante-quatorze places se trouvaient cent quarante-quatre lits (soit un quasi-doublement). Il est donc banal, comme l'a constaté le contrôle général dans un établissement, de voir disposés trois lits (dont deux superposés) dans 9,14m<sup>2</sup>. Par conséquent, la semi-liberté se traduit pour beaucoup de ceux qui en bénéficient par des conditions de vie dans lesquelles l'absence d'intimité et la promiscuité sont la règle. Les dimensions des cellules interdisant d'ajouter du mobilier, par exemple, leurs occupants disposent d'une table pour trois et d'un placard, au plus deux, pour trois, d'une ou deux chaises pour trois.

De surcroît, les locaux affectés à la semi-liberté sont souvent anciens, sans avoir été rénovés. À cet égard, certains centres visités encourrent des critiques constantes. Le contrôle général a été, ainsi, dans l'obligation de demander (et d'obtenir) la fermeture immédiate d'un dortoir dans lequel des fils électriques dénudés avoisinaient dangereusement l'humidité très forte des cloisons.

S'ajoute enfin la circonstance que, dans beaucoup de centres ou quartiers de semi-liberté, peu de vérifications sont faites de l'état des lieux. Dortoirs et cellules sont fréquemment dans un désordre prononcé, chaque nouveau venu s'installant, comme il le peut, dans

un inconfort matériel dont les éléments sont de l'ordre du rapport de forces entre cohabitants. Cette situation s'explique bien souvent, pour les quartiers ou cellules, parce qu'aucun personnel dédié ne leur a été affecté. La semi-liberté est bien souvent laissée pour compte dans les maisons d'arrêt : aucun règlement particulier ne s'y applique et il arrive qu'elle ne soit même pas mentionnée dans le règlement intérieur de l'établissement. Tout se passe comme si aucune attention particulière ne devait y être portée.

4/ Les travailleurs sociaux (conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation - CPIP) sont présents dans les centres sous forme de permanence (ce sont alors ceux du milieu « ouvert » le plus souvent, dont le siège départemental peut être éloigné de l'établissement) et dans les quartiers sous forme de rendez-vous dans la détention (ce sont souvent dans ce cas ceux du milieu « fermé » qui sont attachés à l'établissement). Leur nombre est souvent insuffisant. Ainsi, dans un centre pénitentiaire visité en 2011, l'effectif des agents était de onze en théorie, de neuf en pratique et devait être ramené à huit quelques semaines plus tard. Un seul conseiller avait à sa charge les personnes détenues du quartier de semi-liberté, du quartier dit « sortants » et celles placées sous surveillance électronique. Les horaires de leur présence ne sont pas nécessairement adaptés aux heures pendant lesquelles les semi-libres sont présents : dans un centre étaient assurées des permanences de 9h à 12h et de 14h à 18h. Avec le CPIP, il faut donc s'absenter du travail ou manquer aux entretiens.

Alors que les aides des travailleurs sociaux devraient se concentrer sur les effets du travail, ou des soins, ou de la recherche d'emploi et sur la réinsertion, beaucoup d'entretiens ont pour finalité des opérations beaucoup plus impératives, notamment pour obtenir des pièces d'identité dont les semi-libres sont dépourvus. Au moins pour les personnes auparavant incarcérées, ces opérations auraient pu avantageusement se faire pendant la détention antérieure. L'occasion n'a pu s'en trouver, soit du fait des sous-effectifs des travailleurs sociaux, soit du fait de la rigidité de certaines administrations. Il en résulte qu'en semi-liberté le soutien des CPIP porte sur des objets certes décisifs, mais indépendants des personnalités et des efforts déployés.

La conséquence en est que certaines démarches d'accompagnement nécessaires sont impossibles à réaliser. Le passage pour les détenus de droit commun à la semi-liberté se traduit, par exemple en matière d'alcool, par le passage de la prohibition absolue à la possibilité de

boire. Si les boissons alcoolisées sont interdites dans les quartiers ou centres de semi-liberté, il est possible de consommer pendant les heures de sortie. Un des problèmes quotidiens de ces lieux est la rentrée, le soir, de semi-libres en état d'ébriété. L'accompagnement en la matière est quasi-inexistant. Il devrait se préoccuper des difficultés concrètes des personnes, dès lors que le passage de la détention complète à la semi-liberté en pose.

**5/** Les soins constituent une carence importante de la semi-liberté telle qu'elle fonctionne.

S'agissant des constats de l'état de santé et des soins à dispenser pour des pathologies, le semi-libre n'a plus accès aux dispositifs des établissements pénitentiaires. Il lui faut donc trouver les ressources nécessaires (dans une agglomération dont, souvent, il ignore tout). Il lui faut une couverture sociale : certains établissements, mais non la majorité, ont passé des conventions avec la caisse primaire d'assurance-maladie pour accélérer l'établissement des dossiers nécessaires.<sup>75</sup> Il faut aussi des soins de proximité : des établissements ont passé convention avec des centres de soins (municipaux, par exemple) ; mais pas tous. Des centres de soins n'admettent pas les semi-libres, parce qu'ils estiment que ces derniers ne sont pas résidents de la commune.

S'agissant des obligations de soins imposées par les magistrats (notamment dans les hypothèses d'addiction), les centres spécialisés sont souvent saturés et les délais d'attente se chiffrent en semaines ou en mois. Comme la semi-liberté ne dépasse pas elle-même quelques mois, les obligations ne sont pas du tout, ou seulement en partie, suivies d'effet.

**6/** L'accès au travail ou à une formation, et a fortiori à un emploi lorsqu'il s'agit d'en trouver un, est rendu difficile pour plusieurs raisons.

En premier lieu, certains quartiers ou centres peuvent être très éloignés des bassins d'emploi, d'autant plus que, comme on le sait, depuis 25 ans les nouveaux établissements pénitentiaires sont bâtis hors des villes. Par conséquent, il faut trouver un moyen de transport, qui peut être distant et rare. Un établissement avait prévu une location de « deux roues » pour résoudre cette difficulté : il a dû y renoncer, faute de moyens ; ses pensionnaires font plusieurs kilomètres à pied,

---

<sup>75</sup> Voir sur ce point le rapport annuel pour 2011 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, chapitre 3, « L'accès aux droits sociaux pour les personnes privées de liberté ».

par tous les temps, pour rejoindre leur travail, puis en revenir. Ces distances sont malaisées à concilier avec les horaires imposés. Un détenu « en recherche d'emploi » raconte qu'il a le droit de sortir de 9h à 12h : « *J'ai une heure de trajet pour me rendre à mon domicile, regrouper mes documents, téléphoner ou devoir me déplacer [dans les] entreprises pour revenir à midi* ».

Le choix d'implantation des quartiers ou centres de semi-liberté doit toujours privilégier les bassins d'emploi significatifs : tel est loin d'être le cas aujourd'hui. La semi-liberté suit « à l'aveugle » la géographie des établissements pénitentiaires et engendre ici de profondes inégalités. A tout le moins, faut-il veiller aux moyens de transport existants et à leur coût. Des centres de semi-liberté autorisent le stationnement des « deux roues » des personnes écrouées dans leur enceinte. Cette pratique devrait être générale.

Faute de voir prise en compte ces préoccupations, des centres ou quartiers demeurent largement inoccupés, les magistrats hésitant à bon droit à ordonner que s'y déroulent des projets d'insertion comportant de forts risques d'échec.

En deuxième lieu, il arrive que les horaires d'ouverture de centres ou quartiers sont trop restreints et incompatibles avec les rythmes de certains emplois que les personnes détenues ont moins de difficultés à occuper que les autres (restauration, bâtiment...). Restreindre les horaires est une opération qui se traduit en réalité par la réduction des chances d'occuper un emploi. Beaucoup de centres de semi-liberté permettent de sortir et de rentrer jour et nuit. Cette règle doit être généralisée, y compris pour les quartiers de semi-liberté.

En troisième lieu, l'affectation des semi-libres doit impérativement tenir compte du lieu de leur projet d'insertion, pour que les plus grandes chances de succès lui soient données, compte tenu de l'avis de la Cour de cassation (Cass. Crim. 21 novembre 2005) qui estime qu'un semi-libre ne peut être affecté que dans un lieu prévu spécifiquement pour la semi-liberté. Dans un centre de la banlieue parisienne, les contrôleurs ont rencontré une personne qui travaillait comme chauffeur de camion dans le Loiret. Il quittait le centre à 3h le matin et rentrait après 20h. Or, un centre de semi-liberté existe à Montargis où il eût été judicieux de l'installer. Même si l'affectation ne peut être toujours mise d'emblée en rapport avec le lieu d'insertion, du moins les transferts devraient-ils pouvoir se faire sur simple demande,

avec l'accord du juge de l'application des peines. L'administration n'a aucun mal à ordonner des transferts pour des motifs bien légitimes de sécurité. Une bonne insertion présente une légitimité équivalente.

Si ces considérations sont importantes, c'est qu'elles engagent pour partie le devenir de la mesure. En effet, une des principales causes de révocation du régime de semi-liberté par les magistrats réside dans l'absence de respect des horaires de présence à l'établissement. Plus celui-ci est éloigné du lieu de travail ou d'obligations diverses, plus on accroît les aléas attachés au retour dans les délais au lieu d'écrou (certains sont évidemment liés aux personnes en cause). De manière générale, le taux d'échec de la semi-liberté, soit du fait de révocation par le magistrat, soit du fait d'évasion, est de 24% dans un centre visité ; de 15% dans un autre. Ce taux d'échec serait abaissé par une meilleure adaptation de la semi-liberté aux réalités de l'activité imposée.

**7/** La semi-liberté ne peut être accordée que si les personnes auxquelles elle s'applique disposent des papiers nécessaires pour accéder à un emploi. La pratique des préfetures qui consiste à ne pas renouveler les titres de séjour des étrangers détenus, en résidence régulière lors de leur incarcération, et qui, par hypothèse, sont appelés à rester en France, privent de fait un certain nombre de ces étrangers de la possibilité de bénéficier d'une mesure de semi-liberté (sans titre de séjour régulier, pas de travail possible, donc pas de projet d'insertion pouvant être approuvé par le juge). Il y a là une discrimination qui n'a pas de justification au regard de la sanction pénale. Il doit y être mis fin.

**8/** La discipline dans ces quartiers ou centres est évidemment beaucoup moins troublée qu'en détention ordinaire.

On y trouve souvent des cellules disciplinaires, que certaines directions, questionnées sur ce point, se refusent à nommer ainsi et appellent « cellules d'attente ». On y place les personnes détenues lorsqu'elles rentrent en état d'ébriété, ou bien lorsqu'elles commettent des infractions (violences) pendant leurs heures de sortie, en attendant leur placement en garde à vue, ou bien en cas de désordres (tapage, dégradations...) dans les lieux, ou encore lorsque la révocation de la semi-liberté ayant été demandé au juge, les intéressées sont dans l'attente de leur transfert vers une maison d'arrêt (usuellement) ou un centre de détention. Ces placements interviennent sans procédure disciplinaire, sur simple décision administrative, le plus souvent au retour du travail le soir.

Ces placements ne peuvent s'analyser ou bien que comme des

mesures de prévention, c'est-à-dire de mise en cellule de discipline par le chef d'établissement ou son délégataire en attendant la réunion de la commission de discipline, conformément aux dispositions de l'article R. 57-7-18 du code de procédure pénale ; ou bien comme la réintégration immédiate en détention ordinaire décidée par le chef d'établissement en application de l'article D. 124 du même code. Mais, dans la première hypothèse, aucune des garanties de la procédure disciplinaire n'est applicable ; dans la seconde – la plus vraisemblable – le délai de la réintégration et ses conditions ne sont assortis d'aucune précision et donc d'aucune précaution. Ainsi, aucun déplacement d'un médecin ne vient vérifier l'état de santé de la personne (article R. 57-7-31 du code) : le chef d'établissement scrupuleux qui a voulu mobiliser le SAMU<sup>76</sup> à cet effet n'a pas réussi à faire venir ce service d'urgence. Par conséquent, la semi-liberté se traduit là aussi par une diminution des garanties offertes dans le droit commun aux personnes détenues.

Il convient de réglementer précisément la mise en œuvre de cette mesure, en distinguant la punition de l'attente (on ne peut être mis en cellule disciplinaire dans l'attente d'une garde à vue ou d'une réintégration en maison d'arrêt), en prévoyant une durée maximale de maintien, en précisant les droits restant attachés à la personne concernée et, surtout, en définissant, *a posteriori*, une procédure, adaptée à ces établissements, mettant l'intéressée à même de se défendre, d'autant plus qu'une telle mesure peut être d'effet sérieux sur son activité à l'extérieur. Il convient aussi d'encourager la signature de protocoles entre autorités judiciaires et directions des établissements pénitentiaires concernés pour la connaissance et la prise en charge des incidents survenus, pour une meilleure appréciation de leur gravité et un suivi plus adapté.

9/ Au surplus, on doit se demander si la discipline dans les lieux de semi-liberté ne doit pas être assouplie, au moins dans la matière des objets ou substances qui y sont prohibés. Voici la liste de ces derniers figurant dans le règlement intérieur d'un centre de semi-liberté : « *produits stupéfiants, alcool, cannettes de soda, téléphones portables, argent, magnétophone, lecteur DVD, baladeur [et équipements nécessaires], appareil photo, chaîne hi fi, ordinateur, plaque chauffante, matériel de musculation, casque deux roues, nourriture, cafetière* ». Si certaines restrictions ont un caractère d'évidence, d'autres ne l'ont

---

<sup>76</sup> Service d'aide médicale urgente.



pas. On a voulu pour quelques-uns de ces biens (argent, ordinateur) vraisemblablement éviter les vols, nombreux dans ces lieux. Mais pourquoi n'appartient-il pas aux personnes concernées de déterminer elles-mêmes ce qu'elles doivent faire de leurs biens ? Si, en outre, l'interdiction des téléphones cellulaires se justifie dans un quartier de semi-liberté inclus dans un établissement de détention où ces appareils sont interdits (le Contrôleur général a demandé sur ce point une évolution dans son avis du 10 janvier 2011 – Journal Officiel du 23 janvier), pour prémunir du risque de transmission d'un quartier à l'autre, elle n'a pas de fondement dans les centres de semi-liberté autonomes. Si, enfin, la question des fouilles intégrales doit être reposée pour l'ensemble des établissements,<sup>77</sup> leur existence ne paraît pas, en toute hypothèse, devoir s'imposer comme une obligation dans les centres de semi-liberté. Les restrictions de toute nature doivent s'accommoder de l'impératif de réussite du projet d'insertion en cours (les semi-libres ont des obligations professionnelles) et de tout ce qui peut contribuer à l'insertion effective de la personne concernée. A cet égard, la semi-liberté peut se vivre mieux dans des centres autonomes que dans des quartiers d'établissements de droit commun, a fortiori que dans de simples cellules de maisons d'arrêt.

**10/** La présence de téléphone n'est pas secondaire puisqu'aucun centre ou quartier visité ne comporte de « point-phone » comme ceux qu'on trouve désormais dans les établissements pénitentiaires classiques. La raison parfois invoquée en est que le concessionnaire choisi pour ces appareils aurait jugé dépourvue de rentabilité une telle installation. Quoiqu'il en soit, cette absence signifie que le droit donné aux détenus de téléphoner (article 39 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009)<sup>78</sup> ne s'applique pas aux semi-libres. En outre, le régime appliqué aux correspondances manque de cohérence : en général, dans les centres autonomes, elles ne sont pas ouvertes, mais si (pour un ancien détenu « ordinaire ») elles transitent par l'établissement pénitentiaire, elles parviennent ouvertes (et sont parfois agrafées à l'arrivée au centre). Enfin, peu de dispositions sont prises pour les visites des proches, ce qu'on peut admettre si ceux-ci résident dans le voisinage, mais tel est loin d'être toujours le cas.

---

<sup>77</sup> cf. le rapport annuel pour 2011, chapitre 7, « Fouilles corporelles, sécurité et ordre public dans les lieux de privation de liberté ».

<sup>78</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id>

De telles restrictions, par lesquelles la semi-liberté est, là encore, régressive par rapport au régime appliqué en détention ordinaire, sont encore moins justifiables s'il se peut pour les semi-libres qui sont tenus à rester dans l'établissement durant les fins de semaine ou dont les horaires de sortie sont très limités ; et aussi pour les détenus de droit commun qui travaillent en qualité « d'auxiliaire » à l'entretien ou la maintenance des centres autonomes, défavorisés par rapport à ceux des autres établissements. Ces discriminations devraient prendre fin.

**11/** Enfin, une des matières les plus sérieuses relatives à la semi-liberté est relative au rôle qu'y jouent les magistrats.

Lorsqu'un jugement de condamnation (à moins de deux ans) intervient, l'exécution de la peine peut prendre la forme d'un placement en semi-liberté, a-t-on indiqué. Les délais dans lesquels le juge de l'application des peines définit, après le jugement, les modalités de son exécution peuvent être très longs. Dans douze cas examinés lors de la visite d'un centre, il était en moyenne de deux ans et trois mois. Ces délais peuvent avoir un intérêt pour évaluer une situation d'ensemble de la personne. Ils ont cependant beaucoup d'inconvénients : durant ce laps de temps, d'une part le jugement n'est pas exécuté, d'autre part le condamné (souvent inséré) et les siens vivent dans l'incertitude (et l'angoisse) des dispositions à prendre. La réduction de ces délais peu acceptables, en vérité, passe par une meilleure coordination entre parquet et juge du siège, par une transmission rapide des éléments nécessaires, et par un renforcement des effectifs de fonctionnaires chargés de la mise en forme des décisions prises par les magistrats.

Les délais de la décision d'un juge de l'application des peines de placer un détenu dans un centre de semi-liberté sont certes moins longs (sur dix-huit cas examinés, treize mois en moyenne). Ils sont néanmoins exagérés et compromettent des projets d'insertion (une place auprès d'un employeur par exemple) que l'intéressé et son conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation ont pu imaginer.

Des projets de détenus sont également fortement mis en cause par les délais dans lesquels est soumis le dossier au débat contradictoire nécessaire. Le rythme de l'insertion, en raison de la situation de l'emploi qui prévaut et de la difficulté intrinsèque liée à la qualité de détenu est souvent beaucoup plus rapide que celui des procédures destinées à l'accepter.

De manière générale, l'insuffisance du nombre de magistrats et de

travailleurs sociaux rend illusoire une prise en charge individualisée des semi-libres. Ainsi, comme la dispensation des soins est à la charge de ces derniers, l'un d'eux peut avoir besoin, après une consultation, de se rendre dans une pharmacie en-dehors des heures de sortie fixées pour acheter les médicaments qui lui ont été prescrits. Une autorisation du magistrat est nécessaire. Elle est, dans la réalité, donnée avec retard ; ou bien, prise dans la hâte et sans vérification, elle est inutile. Les efforts doivent tendre là encore à la responsabilisation de l'intéressé.

Il convient sans doute d'accroître les effectifs mais aussi de déléguer certaines responsabilités (on sait que, depuis la loi pénitentiaire, le chef d'établissement peut modifier les horaires de sortie : article 712-8 du code de procédure pénale) et d'encourager les contrôles *a posteriori* des comportements, pour apprécier la validité du projet autant à ses résultats qu'à son contenu originel.

**12/** Les semi-libres représentent 20% des personnes écrouées qui ne sont pas hébergées en détention ordinaire et moins de 3% des détenus de droit commun. Si leur nombre au 1<sup>er</sup> janvier 2012 s'est accru par rapport à l'année précédente, le nombre de mesures de semi-liberté décidées depuis quatre ans décroît régulièrement (-16% par rapport à 2008). C'est là un paradoxe dû vraisemblablement en partie à l'essor de la surveillance électronique, mesure d'aménagement bien maigre, dans laquelle n'est prévu le plus souvent aucun accompagnement social.

La semi-liberté, peine ordonnée à titre probatoire, est par contraste un instrument très utile, bien conçu dans son principe, qui peut contribuer très significativement à la réinsertion des personnes condamnées et à la prévention de la récidive.

Encore faut-il donner à ceux qui en sont l'objet l'envie de réussir. Celle-ci dépend d'eux-mêmes mais aussi de la circonstance que les conditions matérielles de vie et les droits dont est assortie la semi-liberté y concourent ; que l'accompagnement individualisé et les soutiens nécessaires soient suffisants, notamment pour maîtriser des difficultés mises antérieurement en lumière ; que les intéressés n'aient pas à gérer, en plus de la gestion du temps professionnel, de multiples procédures inattendues et complexes. C'est à ces conditions que le volume du nombre de semi-libres pourra être accru et que la part de réussite de la mesure, déjà importante, pourra encore s'accroître.

## **Recommandations en urgence du 12 novembre 2012<sup>79</sup> relatives au centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille**

---

1/ L'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 permet au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, lorsqu'il constate une violation grave des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, de saisir sans délai les autorités compétentes de ses observations en leur demandant d'y répondre. Postérieurement à la réponse obtenue, il constate s'il a été mis fin à la violation signalée ; il peut rendre public ses observations et les réponses obtenues.<sup>80</sup>

En application de cette disposition d'urgence, qu'il emploie pour la seconde fois, le Contrôleur général publie les présentes recommandations.

2/ En effet, le constat dressé par la vingtaine de contrôleurs qui ont visité, du 8 au 19 octobre le centre pénitentiaire des Baumettes, à Marseille, fait apparaître sans aucun doute, une violation grave des droits fondamentaux, notamment au regard de l'obligation, incombant aux autorités publiques, de préserver les personnes détenues, en application des règles de droit applicables, de tout traitement inhumain et dégradant. En raison de ce constat, le Contrôleur général a été, à sa demande, reçu par la garde des sceaux, ministre de la justice, le 16 novembre 2012 ; il l'a priée de bien vouloir lui faire connaître ses observations sur des documents qu'il lui a remis, en particulier le présent avis, avant le 4 décembre 2012. Parallèlement, il a rendu destinataire, par lettre du 12 novembre, la ministre des affaires sociales et de la santé d'observations identiques, en les assortissant de la même échéance pour y répondre.

3/ Bien entendu, la procédure habituelle, qui implique la rédaction par les contrôleurs d'un rapport de visite exhaustif, se poursuit et ce rapport sera communiqué aux ministres compétents pour recueillir à nouveau leurs observations. Il sera rendu public à la fin de la procédure.

---

<sup>79</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 6 décembre 2012, texte n°123.

<sup>80</sup> Loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000279700&dateTexte>

4/ Il existe un fait incontestable. L'état matériel très dégradé du centre pénitentiaire, est dans l'ensemble parfaitement connu. A l'issue de sa visite dans l'établissement à la fin de 1991, le Comité (européen) de prévention de la torture (CPT) notait dans son rapport que « *les conditions de détention... laissaient fortement à désirer* » (§91) et que les « *conditions d'hébergement dans les bâtiments A et B de Marseille les Baumettes ont fait l'objet d'une observation immédiate de la part de la délégation* ». Il relevait notamment que « *l'état général de ces cellules et de leur équipement était d'une vétusté avancée. Certaines d'entre elles étaient très sales, tout comme leur literie* » (§92). Il concluait, en particulier, que « *soumettre des détenus à un tel ensemble de conditions de détention équivaut, de l'avis du CPT, à un traitement inhumain et dégradant* ». Revenu sur place en 1996, le Comité donnait acte aux autorités de la réalisation de certains travaux, de la diminution de la population pénale, de l'augmentation de la fréquence des douches mais maintenait que les travaux de rénovation du centre pénitentiaire devaient bénéficier d'une « *haute priorité* » (Rapport, §93). De son côté, la délégation du Sénat, visitant la prison le 18 avril 2000 indiquait qu'une centaine de cellules étaient inoccupées « *compte tenu de leur état de vétusté* », que les bâtiments A et B sont vétustes et que « *de nombreuses cellules ne comportent pas d'isolation des toilettes* ». Enfin, le Commissaire européen, aux droits de l'homme se rend dans les locaux en septembre 2005 et se disait « *choqué des conditions de vie observées... aux Baumettes* ». « *Le maintien de détenus en leur sein me paraît, ajoutait-il, être à la limite de l'acceptable et à la limite de la dignité humaine* ».

5/ Après ces constats régulièrement faits depuis vingt ans, le contrôle général est amené à constater qu'en 2012 aucune amélioration substantielle n'a été apportée, en dépit des efforts des directions successives de l'établissement. Voici, par exemple, le constat que deux personnes détenues font de leur cellule, dont la véracité a été scrupuleusement vérifiée par le contrôle général : « *absence de la partie supérieure de la fenêtre ; fil alimentation téléviseur coupé (absence de prise) ; pas de lumière (ampoule manquante), pas de veilleuse pour le surveillant de nuit ; pas d'interphone d'urgence ; WC récent mais non fixé au sol et chasse d'eau quasi-inexistante, pas de cloison d'intimité, lavabo bon état mais fuite au sol au niveau du siphon ; pas de miroir ; réfrigérateur très sale et infesté de cafards tant à l'intérieur qu'à l'extérieur ; murs sales, dégradés et presque couverts d'inscriptions en tous genres, nombreuses araignées et cloportes ; sol sale, nombreux détrit, pas de*

*cabine de douche ni d'eau chaude ; aucun placard ni rangement, pas de quoi s'asseoir, pas de table* ». Une autre personne ajoute : « *c'est fait pour nous rendre fous* ». Sur un échantillon soigneusement examiné par le contrôle de quatre-vingt dix-huit cellules, les contrôleurs en ont trouvé seulement neuf n'appelant aucune observation sérieuse. Il existe néanmoins des différences sensibles d'une cellule à l'autre : l'affectation dans l'une ou l'autre détermine des conditions d'existence très différentes ; cela explique notamment la faiblesse du nombre de sanctions disciplinaires (on « trouve le levier [de la mise au pas] ailleurs », dit-on).

Dans les mêmes bâtiments, le traitement des déchets est problématique. Les monte-charge ajoutés récemment sont très fréquemment en panne : tout est donc monté ou descendu à bras. Le réseau électrique, ne couvre pas les besoins actuels : les tubes de néon sont fragiles et un surveillant indique avoir déjà circulé la nuit en cursive dans le noir intégral, avec sa lampe de poche personnelle. Trois ou cinq douches sur dix fonctionnent dans des salles de douche crasseuses, ce qui ne permet pas à tous ceux qui y ont droit de se doucher dans le délai prescrit (l'amélioration constatée en 1996 a fait long feu). Depuis deux ans les rats pullulent (on en voit même dans la journée) et s'ajoutent aux autres nuisibles : les surveillants font leur ronde de nuit en tapant des pieds pour les éloigner, avec un succès inégal. La cuisine a été restaurée en 1998 mais les couloirs du sous-sol où elle est installée sont extrêmement sales. En bref, l'insalubrité et l'absence d'hygiène sont consubstantielles à la plus grande partie de l'établissement. Les greffiers des juges de l'application des peines (et donc les magistrats) et les infirmiers du service psychiatrique (SMPR)<sup>81</sup> refusent catégoriquement (ces derniers au nom de leur indépendance) de mettre les pieds en détention. Ce n'est pas tout : la sous-commission départementale pour la sécurité (incendies) a demandé, le 29 avril 2011, la fermeture des locaux.

6/ Des travaux ont certes été entrepris. Un bâtiment nouveau (bâtiment D) a été édifié en 1989, avec des cellules plus confortables, vouées aux détenus « favorisés ». Mais, mal conçu, il reçoit des quantités importantes d'eau, à chaque averse, dans les coursives et les cellules. A la suite de mouvements du sol, il est l'objet d'importants défauts de structure qui interdisent sa pérennité. Les petites cours adjacentes

---

<sup>81</sup> Service médico-psychologique régional.

aux bâtiments anciens ont été certes supprimées. Les nouvelles ne sont guère équipées ni surtout protégées contre les intempéries. Des canalisations ont été refaites en 2009, sans effet perceptible. Les portes extérieures ont été réaménagées récemment (travaux dits « Baumettes 1 »), notamment celles de l'entrée des véhicules : compte tenu de ses dimensions, l'un des sas prévus est inutilisable et l'une des portes de l'autre a été endommagée (mettant en grave danger une surveillante).

7/ L'état des bâtiments est vécu comme une fatalité par une bonne partie des agents, qui poursuivent parfois l'exécution de gestes professionnels dépourvus de sens, comme le contrôle de nuit de cellules dépourvues d'éclairage et de protection des œilletons des portes ou comme la « fouille visuelle » ou, à l'inverse, ne mettent pas en œuvre des consignes qui, en l'état, sont dépourvues de portée.

8/ Ce ne sont pas seulement de défauts de conception ou de construction dont souffrent les Baumettes. Mais aussi de défaut d'entretien. Comme on l'a relevé déjà, « l'État sait construire, il ne sait pas entretenir »,<sup>82</sup> tout particulièrement s'agissant de prisons. Certes les détenus dégradent beaucoup : il faut s'en plaindre ; non s'en étonner. Ces dégradations ont d'autant plus d'effet que le cadre est vieux. Mais surtout, ni l'équipe ni les crédits de maintenance ne sont suffisants. En deux ans, les crédits de maintenance courante ont diminué de près de 26%. Lors de la visite, l'équipe se compose de deux véritables techniciens, de cinq adjoints techniques et de six contractuels. Deux surveillants par bâtiment la renforcent mais ils peuvent être appelés ailleurs. Les uns et les autres, démobilisés, font ce qu'ils peuvent, au gré des urgences les plus criantes, sans suivi organisé des travaux : leur dévouement ne pallie pas ce qui devrait être fait et ne l'est pas.

9/ La sur-occupation reste la règle : au 1<sup>er</sup> octobre 2012, pour 1 190 places dans l'établissement, 1 769 personnes sont effectivement présentes. Elle continue de croître, se concentrant sur la seule maison d'arrêt des hommes : le taux d'occupation y est de 145,80%. Marseille accueille pourtant des personnes qui font l'objet de mesures de « désencombrement » de maisons d'arrêt des environs : un surcroît d'occupation dans ces établissements sous gestion déléguée entraîne

---

<sup>82</sup> Rapport d'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2010, Paris avril 2011, p.30.

en effet pour l'État le versement de pénalités. Or, dans le même temps, existent des contraintes d'effectifs : non seulement existent des pénuries de personnel (en particulier de premiers surveillants) mais les conditions de travail génèrent un taux élevé d'absentéisme : entre 1 600 et 1 900 jours par mois (2,6 jours par personne) reportant une charge de travail accrue pour ceux qui sont présents : il arrive qu'il y ait un surveillant pour tout un étage (environ deux cents détenus). Dans ces conditions, certaines prestations ne sont plus assurées.

**10/** Elles le sont d'autant moins que les dotations budgétaires initiales de l'établissement sont en baisse très sensible en 2012 par rapport en 2011 (-7,2%). Comme il existe des dépenses bien naturellement incompressibles, on rogne là aussi sur certaines prestations. La somme inscrite au titre de « l'hygiène et propreté des détenus » passe ainsi de 72 323 € à 30 000 € (-58%). La ligne « fournitures et travaux », majeure dans la prison, de 284 611 € en 2011, se monte à 18 000 € en 2012 (-36,7%). L'établissement de Marseille étant un des rares en gestion publique de la région, subit le contrecoup de ce que beaucoup d'autres sont en gestion privée et qu'il faut bien payer les cocontractants privés selon ce que prévoient les contrats.

**11/** Ces restrictions expliquent en partie, mais pas en totalité, la pénurie d'activités qui sont une autre caractéristique de l'établissement. Les activités rémunérées sont très réduites ; même si des formations professionnelles sont bien conçues, elles concernent un effectif relativement faible. Lors de la visite, le travail en ateliers occupait neuf personnes ; en général, quelques dizaines au plus. Reste le « service général », décisif puisqu'occuper un emploi fournit des revenus et une éventuelle affectation dans un bâtiment moins dégradé que les autres. Mais la diminution du budget de l'établissement a conduit à restreindre le nombre d'emplois offerts (de 204 à 169) et le montant moyen de rémunération versé à chacun (de 214 à 169 € mensuels). Les personnes occupées (les « auxis », pour « auxiliaires ») sont choisis par les responsables selon des critères de gestion de la détention et non pas selon des critères tenant aux qualifications ou aux besoins de la personne. Au reste, il faut sans doute payer les autres pour accéder à ce statut privilégié : « les auxis recrutent les auxis ».

Pour le sport, il n'y a que deux moniteurs diplômés ; les autres titulaires, partis, n'ont pas été remplacés. Cinq surveillants font donc fonction de moniteurs mais peuvent être appelés à tout moment pour combler des vides en détention (pendant la visite, un feu de cellule



a été provoqué par un détenu ; un « faisant fonction » de moniteur l'a éteint avec un autre surveillant). Dans ces conditions, les fonctions qui consistent à surveiller des activités de musculation ou de boxe n'attirent guère : il y a eu huit changements dans l'année 2012.

Il existe des activités culturelles intéressantes permanentes, animées par des personnes de l'extérieur très motivés (« cyber-base » au centre pénitentiaire des femmes, « centre de ressources multimédias » chez les hommes, « lieux fictifs » de création). Mais leur financement n'est pas pérennisé. Des spectacles exceptionnels ont été donnés : toutefois il n'existe pas de poste de coordonnateur et la salle de spectacles étonnante qui équipe le centre pénitentiaire des femmes va disparaître avec la reconstruction (travaux dits « Baumettes 2 »). Dans ces conditions, la seule « activité » est la promenade, jusqu'à six heures par jour.

12/ Mais la promenade n'est pas de tout repos. Une autre caractéristique de l'établissement réside en effet dans la violence qui s'y développe dont les cours sont un des lieux. Elle se manifeste à l'encontre des personnels – heureusement en moindre proportion que dans d'autres établissements - et de manière fréquente entre co-détenus. Sans que ce recensement puisse être regardé évidemment comme exhaustif (seules les violences des cours de promenade ont des chances d'être identifiées), les médecins ont recensé depuis le début de l'année de la visite quatorze contusions multiples, huit plaies profondes, sept fractures diverses et plaies, trois trauma crâniens, un viol. Tous ces effets connus des soignants ne sont pas nécessairement portés à la connaissance du parquet.

Cette violence reçoit souvent une explication : elle est le reflet de la vie marseillaise, notamment de ses « quartiers Nord ». Elle serait aussi la conséquence de rivalités de bandes de jeunes ou de délinquants de villes distinctes (« *les Marseillais morflent à Avignon ; donc les Avignonnais morflent ici* »). Cette explication n'est que partielle. Les résidents des quartiers Nord sont d'ailleurs relativement peu nombreux dans l'établissement. En revanche, celui-ci fonctionne comme un marché de biens et services où tout s'achète et se vend au prix fort. Par exemple l'accès au téléphone : « *ici, dit un cadre, j'ai deux prestataires de téléphone, la société X. [concessionnaire] et les caïds* » ; la communication se paye, mais l'accès à l'appareil aussi, d'autant plus aisément et chèrement que la plupart des appareils installés dans les cours de promenade sont régulièrement détruits

(organisation de la pénurie). Ce marché génère des créances et des dettes, des injonctions de payer, des rackets, des menaces. L'agression sanctionne celui qui ne veut ou ne peut plus payer : or beaucoup sont pauvres (environ 15% des personnes détenues en moyenne sont « démunies de ressources suffisantes » au sens de la réglementation pénitentiaire). Et si le « client » est insolvable, la menace se porte sur ses proches, à l'extérieur. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que des personnes n'osent plus sortir de leur cellule, même pour la douche, pour la promenade ou pour accéder aux soins ; que les demandes de changement de cellules ou de bâtiment (pour échapper à des créanciers insistants) soient multiples, pressants (feux de cellule, « coupures »). La surpopulation fait souvent obstacle à leur satisfaction et la disparité des conditions matérielles des cellules fait varier très sensiblement, en cas de suite donnée, les conditions d'existence, comme on l'a dit plus haut : l'état matériel, la pénurie d'activités, la violence, tout se tient.

**13/** Le personnel gère la détention comme il le peut, avec les moyens humains et matériels dont il dispose. La plupart des surveillants (mais pas tous, ce qui engendre des conflits larvés) adoptent une manière de faire propre à l'établissement, faite de dialogue et de proximité avec les personnes détenues (familiarité), qui permet d'évidence de régler beaucoup de difficultés au prix de quelque souplesse dans l'interprétation des règles, notamment dans les relations entre prisonniers, d'une part, et le fonctionnement du « marché », d'autre part. Ainsi, toutes les personnes rencontrées se plaignent de la désorganisation des « cantines » (achats extérieurs). C'est que la gestion comptable et matérielle des livraisons de 1 800 personnes est difficile ; du personnel a manqué pour assurer la distribution ; pendant cette dernière, des biens disparaissent en quantité importante. Par ailleurs, beaucoup d'effets circulent en détention de manière clandestine. Selon le parquet, en 2011, plus de 1 200 téléphones cellulaires ont été découverts.

**14/** Une telle situation est génératrice pour les personnes détenues, et aussi pour le personnel, de conditions sans doute inhumaines, sûrement dégradantes. Sa persistance, en dépit d'alertes répétées depuis vingt ans, appelle des solutions énergiques. Le Gouvernement a pris l'engagement de reconstruire le centre pénitentiaire des femmes (le moins dégradé) et une maison d'arrêt des hommes sur une partie du site à compter de 2013 (travaux « Baumettes 2 » déjà mentionnés).

Mais ce projet laisse intacte la maison d'arrêt des hommes actuelle, c'est-à-dire les bâtiments les plus vétustes : l'engagement de les reconstruire à leur tour ou de les rénover entièrement (travaux dits « Baumettes 3 ») doit être pris rapidement.

**15/** En attendant leur réalisation, à termes d'une dizaine d'années, il convient,

**a/** S'agissant des conditions d'hébergement :

- De diminuer les flux d'entrée dans l'établissement et de ramener la population à un niveau supportable, c'est-à-dire au nombre de places prévues (1 190) ;
- D'actualiser l'organigramme des effectifs datant de 1989 pour assurer une présence suffisante de personnels, parallèlement à une réduction de l'absentéisme ;
- De renforcer, l'équipe technique de maintenance et de la doter de moyens suffisants ;
- D'effectuer des travaux indispensables en matière d'étanchéité (bâtiment D), de circulation des fluides (bâtiments A et B) et de monte-charge ;
- De mettre en œuvre des mesures efficaces et pérennes de nettoyage et d'hygiène, singulièrement contre les rats, cafards et autres nuisibles ;
- De revoir les modalités de distribution des repas, notamment pour assurer le respect des règles d'hygiène ;

**b/** S'agissant de la pénurie d'activités :

- Un retour du budget de fonctionnement aux niveaux antérieurs doit permettre d'accroître rapidement le nombre d'auxiliaires et leur rémunération ;
- La recherche de concessionnaires pour la fourniture de travail en ateliers ne peut être laissée à la seule charge de l'établissement ;
- Les travaux « Baumettes 2 » vont diminuer de près de moitié la surface des ateliers « hommes » et restreindre d'une quinzaine (sur trente à quarante) les emplois offerts aux femmes. Des alternatives devront être trouvées dans l'établissement par exemple en matière de formation professionnelle ;
- Les activités culturelles originales doivent être pérennisées, le rôle de l'association socioculturelle repensé et ses liens avec le

SPIP<sup>83</sup> renforcés.

c/ S'agissant de la violence :

- Les moyens nécessaires d'investigation doivent être donnés au commissariat du 9<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille pour que, sous la conduite des magistrats, les renseignements soient exploités, les infractions donnent lieu à enquête et leurs auteurs soient poursuivis ;
- L'encadrement doit être rapproché du travail effectif des agents d'exécution pour que ceux-ci ne se sentent pas démunis devant les difficultés rencontrées ;
- L'organisation de la distribution des biens des cantines doit être revue et rigoureusement contrôlée ;
- Comme il a déjà été demandé par le contrôle général,<sup>84</sup> le personnel doit réinvestir à terme les cours de promenade ;
- Un meilleur équilibre doit être trouvé entre la gestion différenciée des personnes (affectation, privilèges divers) et les sanctions disciplinaires ;
- La proximité entre personnels et détenus, souhaitable pour diminuer les tensions, doit trouver des limites précisément définies ; un projet d'établissement, responsabilisant, doit pouvoir s'articuler sur la prise en charge des personnes exposées, la réinsertion des détenus et la transformation résultant de la réalisation de travaux.

---

<sup>83</sup> Service pénitentiaire d'insertion et de probation.

<sup>84</sup> Recommandations relatives à la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône, Journal Officiel du 6 janvier 2009.



Cellule de confinement de la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille

## Avis du 17 janvier 2013<sup>85</sup> relatif aux séjours injustifiés en unités pour malades difficiles

---

1/ Le droit fondamental selon lequel nul ne peut être arbitrairement privé de liberté s'applique évidemment aux personnes souffrant de maladie mentale (Cour européenne des droits de l'homme, 24 octobre 1979, *Winterwerp c. Pays-Bas*, n°6301/73). Celles-ci ne peuvent être privées de liberté qu'à trois conditions cumulatives : la maladie doit être indiscutable ; le trouble mental est tel qu'il nécessite un internement ; enfin, ce dernier « *ne peut se prolonger valablement sans la persistance de pareil trouble* » (Cour européenne des droits de l'homme, 5 octobre 2004, *H.L. c. Royaume-Uni*, n°45508/99, §98).

Mais le respect des droits fondamentaux ne porte pas seulement sur l'existence ou non d'une mesure d'internement. Il doit s'entendre aussi, lorsque ce dernier est décidé, des moyens mis en œuvre pour prémunir le malade de dangers contre lui-même ou contre autrui : ces moyens doivent être proportionnés au danger identifié. Le respect dû à la dignité de la personne peut être parfaitement méconnu par un recours intempestif à des moyens de contrainte superflus, par exemple, ou à un placement inutile dans un établissement particulier pour un état du patient qui ne le requiert pas. On peut transposer d'ailleurs sur ce point le raisonnement fait par le juge national en matière pénitentiaire : le juge contrôle le transfèrement d'un établissement à l'autre « *eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation des détenus* » (Conseil d'État, Assemblée, 14 décembre 2007, *Garde des sceaux c. M.M.A.*, n°290 730). Il convient d'être attentif à la nature et aux effets de l'installation d'un malade dans un établissement, dès lors que les conditions qui prévalent dans ce dernier sont distinctes de celles qui seraient, ailleurs, la règle.

2/ Or, il existe une catégorie particulière d'établissements psychiatriques dénommée « unités pour malades difficiles » (UMD). La loi (code de la santé publique, article L. 3222-3) prévoit que les personnes faisant l'objet de soins psychiatriques y sont placées « *lorsqu'elles présentent pour autrui un danger tel que les soins, la surveillance et les mesures de sûreté nécessaires ne peuvent être mis*

---

<sup>85</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 5 février 2013, texte n°85.

*en œuvre que dans une unité spécifique* ». Dans une telle hypothèse, il appartient au préfet de décider une admission selon la procédure de l'admission en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État (ancienne « hospitalisation d'office »), le plus souvent à partir d'un hôpital psychiatrique de droit commun. Le règlement (article R. 3222-1 du même code) précise que les UMD mettent en œuvre « *les protocoles thérapeutiques intensifs et les mesures de sûreté particulières adaptés à l'état des patients* » : c'est dire qu'il n'est pas douteux que le passage d'un patient depuis un établissement spécialisé de droit commun à une unité pour malades difficiles a des effets significatifs sur la situation de cette personne, en ce qu'il aggrave sensiblement les contraintes pesant sur lui.

Par conséquent, le maintien injustifié d'un patient dans une unité pour malades difficiles porte atteinte à ses droits fondamentaux.

3/ Or, de tels maintiens injustifiés existent aujourd'hui, en particulier en raison de procédures de sortie restant lettre morte.

Les conditions de sortie d'une unité pour malades difficiles sont définies aux articles R. 3222-5 et R. 3222-7 du code de la santé publique. Il appartient à la commission du suivi médical de l'unité (définie par le code) d'apprécier si les conditions prévues pour l'admission ne sont plus réunies, autrement dit si le danger présenté par le malade n'est plus tel qu'il justifie un séjour en UMD. Dans cette hypothèse, elle doit saisir le préfet de département d'implantation de l'unité, ou à Paris, le préfet de police, qui prononce, par arrêté, la sortie du patient.

Cette sortie peut prendre quatre formes différentes :

- Ou bien la fin des soins ou une prise en charge sous une autre forme que l'hospitalisation complète ;
- Ou bien un transfert dans un établissement de santé accueillant des malades en souffrance mentale ;
- Ou bien le retour dans l'établissement d'origine ;
- Ou, pour une personne détenue, le retour dans un établissement pénitentiaire.

Lorsque – cas le plus fréquent - la sortie est prononcée sous la forme d'un retour dans l'établissement d'origine, ce dernier doit alors admettre le patient dans un délai de vingt jours à compter de l'arrêté préfectoral de sortie de l'unité pour malades difficiles.

Pour garantir ce retour dans l'établissement d'origine, le 2° de l'article R. 3222-2- du code prévoit que le dossier remis au préfet du département d'implantation de l'UMD pour l'établissement de l'arrêté d'admission dans cette unité comprend notamment « *l'engagement signé par le Préfet du département de l'établissement où est hospitalisé ou détenu le patient ou, à Paris, par le préfet de police, de faire à nouveau hospitaliser ou incarcérer dans son département le patient* ».

4/ En dépit de l'existence de ces dispositions dénuées d'ambiguïté, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a été amené à constater, au cours des visites qu'il a effectuées dans les unités pour malades difficiles et par le biais de saisines écrites qui lui ont été adressées, que des patients sont maintenus en UMD malgré l'avis – ou les avis successifs – de la commission du suivi médical et nonobstant l'arrêté pris par le préfet du département d'implantation de l'unité prononçant la sortie du patient de l'UMD et son retour dans l'établissement de santé d'origine.

Les raisons de ce blocage, qui méconnaissent comme il a été indiqué, les droits fondamentaux des patients, sont de deux ordres : l'une découlant de la méconnaissance des dispositions du code de la santé publique, en premier lieu ; les autres de la difficulté à déterminer et à imposer l'établissement d'origine devant accueillir le patient à sa sortie de l'UMD, en second lieu.

5/ S'agissant de la première hypothèse, il a été constaté que, dans certains cas, l'établissement d'origine du patient refuse purement et simplement d'admettre à nouveau le patient en son sein – généralement au motif que ce dernier a commis des actes de violence à l'encontre des personnels ou d'autres patients ; ou encore que l'établissement d'origine considère avoir « rempli sa part du contrat » en acceptant d'admettre un patient sortant de l'UMD « en échange » de l'admission de l'un de ses patients dans cette unité<sup>86</sup> - en accord avec le préfet du département.

Si l'on peut naturellement comprendre l'appréhension spontanée qui peut être celle des personnels qui ont pu, à un moment ou à un autre, être confronté à la violence verbale mais aussi physique du patient admis en UMD, il ne peut être admis pour autant que ces actes antérieurs, survenus parfois plusieurs années auparavant,

---

<sup>86</sup> Situation qui est la résultante des négociations mentionnées ci-dessous au §6.



justifient le refus d'une réadmission dans l'établissement d'origine. En effet, cela revient à ignorer – de surcroît de la part de professionnels – les bénéfices de la prise en charge thérapeutique mise en œuvre au sein de l'UMD<sup>87</sup> et à remettre en cause le bienfondé de l'avis rendu par la commission de suivi médical, laquelle est composée, en vertu du code de la santé publique, d'un médecin inspecteur de santé et de trois psychiatres hospitaliers n'exerçant pas à l'UMD. Autrement dit, les craintes sont sans doute normales ; mais elles n'ont pas de justification.

6/ La seconde hypothèse met en œuvre des situations particulières qui rendent complexes la détermination de l'établissement « d'origine » devant accueillir le patient à sa sortie de l'UMD. Aucun texte actuellement en vigueur ne permet de résoudre ces difficultés, qui se traduisent par de véritables tractations entre responsables des UMD et agences régionales de santé pour trouver l'établissement approprié acceptant d'accueillir le patient. Tel est, en particulier, le cas lorsque :

- les patients ont été hospitalisés pendant de nombreuses années dans une ou plusieurs UMD ; il se peut que l'établissement d'origine ait pu changer dans la mesure où les attaches notamment familiales du patient peuvent relever de plusieurs départements successivement ;<sup>88</sup>
- lorsque la commission de suivi médical considère que, si le patient peut être hospitalisé dans le cadre classique de soins psychiatriques, cette prise en charge ne peut se faire dans l'établissement d'origine du patient, le plus souvent parce que les relations entre le patient et les psychiatres et personnels infirmiers sont trop tendues ;

---

<sup>87</sup> cf. pour une ignorance similaire l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 15 février 2011 relatif à certaines modalités de l'hospitalisation d'office (Journal officiel du 20 mars 2011).

<sup>88</sup> Ainsi a été soumise au contrôle général la situation d'une personne hospitalisée dans un département A puis admise durablement dans une UMD se trouvant dans un département B, dont les parents se domicilient à proximité de l'UMD pour être présents, puis admise dans une autre UMD pour un séjour de rupture. Agés, ses parents regagnent le département A dont ils sont originaires. Il y a lieu de considérer que l'établissement d'origine a successivement été celui du département A puis celui du département B et enfin celui du département A dès lors qu'aucune attache familiale ou autre ne relie le patient au département B.

- lorsque le patient est sous le coup d'une interdiction judiciaire de séjour dans le département où se situe son établissement d'origine.

7/ Dans l'une comme dans l'autre de ces hypothèses, l'absence d'autorité en mesure de déterminer et d'imposer l'établissement devant accueillir le patient à sa sortie de l'UMD conduit à conditionner la sortie du patient de l'UMD aux résultats aléatoires des tractations menées et non à la seule condition déterminée par le code de la santé publique, à savoir que le patient ne présente plus de dangers pour autrui justifiant une prise en charge particulière.

Lorsque l'UMD et l'ARS ne parviennent pas à trouver un établissement d'accueil malgré des démarches multiples et coûteuses en temps engagées, certains patients sont maintenus en UMD, sans aucune justification médicale, pendant plusieurs mois, voire plusieurs années.<sup>89</sup>

8/ Ce maintien injustifié porte atteinte aux droits du patient à plusieurs égards.

D'une part, bien que, le plus souvent, ces patients soient affectés dans une unité préparant à la sortie où les mesures de sûreté sont atténuées, il n'en demeure pas moins que leur état de santé psychiatrique ne nécessite plus la mise en œuvre de mesures de sûreté et de surveillance particulières telles que visées à l'article L. 3222-3 du code de la santé publique.

D'autre part, l'admission en unité pour malades difficiles induit le plus souvent un éloignement familial et, par conséquent, des frais importants pour les familles qui souhaitent rendre visite à leur proche hospitalisé ; leur maintien injustifié en UMD porte donc atteinte au droit au respect de leur vie familiale, lequel figure également au nombre des droits fondamentaux.

Enfin la prolongation induite d'un séjour particulièrement contraignant compromet les chances de bonne réinsertion de la personne dans des conditions de vie et de soins aussi normales que possibles.

---

<sup>89</sup> A titre d'illustration, dans les saisines reçues au contrôle général, l'un des patients est maintenu à l'UMD alors que **depuis plus de deux ans et demi**, la commission de suivi médical demande sa sortie vers son établissement d'origine.

Par ailleurs, ces patients sont maintenus, sans justification médicale, en UMD alors que d'autres patients, présentant un danger pour autrui au sens de l'article L. 3222-3 du code de la santé publique, demeurent hospitalisés en service ordinaire de psychiatrie générale, faute de places en UMD.

**9/** Pour ces motifs, il est recommandé aux pouvoirs publics, par voie de circulaire : d'une part, de rappeler que l'arrêt du préfet mettant fin au séjour en UMD doit être suivi simultanément de l'arrêt du préfet du département de l'établissement d'origine réadmettant le malade dans ce dernier, ces arrêtés s'imposant naturellement à l'établissement, dont l'inaction engage sa responsabilité vis-à-vis du patient et des siens ; d'autre part, de définir une procédure permettant à l'agence régionale de santé compétente (ou, en cas de pluralité d'agences, à l'administration centrale), dûment saisie en temps utile sur ce point par la direction de l'UMD, le soin de déterminer sans délai, en cas de doute, l'établissement de retour, le critère essentiel à suivre en la matière étant la faculté de réadaptation du patient, notamment au regard de ses liens familiaux, le préfet de département ainsi déterminé devant ensuite prendre sans délai l'arrêt nécessaire.

Si l'on peut admettre que des nécessités d'organisation font obstacle au transfert d'un patient depuis une UMD vers un établissement de droit commun dès que la commission de suivi médical a rendu sa décision, il revient à l'autorité publique d'exécuter celle-ci dans un délai raisonnable afin de veiller au respect des droits fondamentaux des patients. Tel n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

**10/** De son côté, le contrôle général demeurera vigilant à l'endroit des personnes qui supportent des contraintes que leur état de santé ne justifie pas.

## Avis du 13 juin 2013<sup>90</sup> relatif à la possession de documents personnels par les personnes détenues et à l'accès de celles-ci aux documents communicables

---

1/ La manière dont est organisée, dans les établissements pénitentiaires, la possession de documents personnels par les personnes détenues est au confluent de plusieurs droits fondamentaux. En premier lieu celui du respect de la vie privée, c'est-à-dire du « droit de vivre à l'abri des regards étrangers ». Ce droit emporte deux dimensions : celle de la protection des documents dont le caractère personnel est établi (correspondance, mémoires, documents de famille, dossiers de procédure individuelle...) (Cour européenne des droits de l'homme, 25 février 1997, *Z. c. Finlande*, n°22009/93, §95 sq.) ; celle, inverse, de possibilité d'accès aux données de caractère personnel, dont disposent les pouvoirs publics, en cas de nécessité primordiale (Cour européenne, G<sup>de</sup> Chambre, 13 février 2003, *Odièvre c. France*, n°42326/98, §42). En deuxième lieu, la protection de la propriété : le droit de disposer de ses biens en est l'un des éléments (Cour européenne – plénière –, 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, n°6833/74, §63 ; 24 octobre 1986, *Agosi c. Royaume-Uni*, n°9118/80, §48). En troisième lieu, enfin, éventuellement, le droit de se défendre, qui implique celui de bénéficier des garanties nécessaires à sa défense, par conséquent, celui d'accéder aux pièces nécessaires, y compris les siennes.

Ces droits, pour les personnes détenues, doivent trouver un juste équilibre avec les nécessités de la sécurité et du bon ordre dans les établissements pénitentiaires : ainsi en matière de correspondance (Cour européenne, 12 juin 2007, *Frérot c. France*, n°70204/01, §59) ou de droits de la défense (Cour européenne, Grande chambre, 9 octobre 2003, *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni*, n°39665/98 et n°40086/98, §131). Mais les restrictions apportées alors à ces droits ne sauraient excéder les exigences requises par le but poursuivi.

2/ On ne peut comprendre l'importance qui s'attache, pour une personne détenue, à la possession de certains écrits personnels si l'on omet de prendre conscience que, dans une détention, chacun est à l'affût de ce qu'est autrui, dont on veut tout savoir, à commencer

---

<sup>90</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 11 juillet 2013, texte n°86.

par les motifs de son incarcération. La protection qui doit s'attacher à des documents n'a pas seulement pour fin la protection générale de la vie privée mais, de manière concrète, la défense de l'intégrité corporelle ou morale, dès lors que la révélation intempestive de données personnelles peut conduire à des insultes, à des menaces ou à des violences, en particulier de co-détenus, appliquées à celui dont la personnalité est jugée, pour des motifs divers, dissemblable de ce que la « morale pénitentiaire » impose. La découverte par un tiers, dans un fichier administratif ou dans une notification de jugement, de l'infraction commise par une personne détenue peut conduire celle-ci à être l'objet de fortes difficultés dans son existence quotidienne, comme le constate souvent le contrôle général. Autrement dit, la nécessité de préserver du regard des documents personnels en prison met également en jeu, de manière fréquente, le droit fondamental des personnes détenues à ne subir ni torture, ni traitement inhumain ou dégradant.

3/ La protection des documents personnels doit donc être l'objet, dans les établissements pénitentiaires, d'un soin tout à fait particulier en vue d'assurer le respect des droits fondamentaux mentionnés ci-dessus.

Constituent des documents qui doivent pouvoir être protégés du regard d'autrui, sous réserve des seuls contrôles mentionnés aux articles D. 269, D. 274 du code de procédure pénale et à l'article 32-II du règlement intérieur type annexé à l'article R. 57-6-18 du code de procédure pénale,<sup>91</sup> les documents personnels :

- relatifs à toute infraction dont la personne se serait rendu l'auteur ou le complice ou à la présence de la personne en détention (article 31 du règlement intérieur type),<sup>92</sup> en particulier ceux mentionnant le motif d'écrou ;
- relatifs à toute procédure administrative ou judiciaire, y compris ceux écrits par et pour des avocats ou des autorités administratives ou judiciaires, que l'intéressé soit demandeur, défendeur ou simple témoin ;
- relatifs à la vie intime et familiale, quelle que soit la forme de l'écrit, ou photographies mentionnées à l'article 24-I et II du règlement intérieur type ;<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Ancien article D. 431 du code de procédure pénale.

<sup>92</sup> Ancien article D. 429 du code de procédure pénale.

<sup>93</sup> Ancien article D. 420 du code de procédure pénale.

- relatifs à la gestion de ses biens propres en prison ou au-dehors (factures...);
- issus de l'exercice d'un enseignement ou d'une activité professionnelle ou culturelle ou associative, avant l'incarcération, ou de toute activité exercée en détention, y compris l'acte d'engagement mentionné à l'article 33 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009<sup>94</sup> ou les pièces nécessaires au travail défini à l'article 718 du code de procédure pénale ;
- quelle qu'en soit l'origine, relatifs à son état de santé et à sa prise en charge au titre de l'assurance maladie ou de l'aide sociale ;
- portant sur l'exercice de l'assistance spirituelle dont peuvent bénéficier les personnes détenues ;
- rédigés par l'intéressé en vue d'exercer une activité dans l'établissement ou pour ses seuls besoins propres (journal, exercices, mémoires...).

L'administration pénitentiaire doit toutefois avoir accès aux documents dont elle a besoin pour identifier la personne, pour constituer son dossier pénal et les dossiers prévus aux articles D. 155 et D. 156 du code de procédure pénale ; ainsi qu'aux documents qu'en vertu des règles en vigueur elle doit déposer au vestiaire (magasin).

4/ Le législateur a récemment perçu l'importance de cette protection. L'article 42 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui mentionne « le droit à la confidentialité » des documents personnels de la personne détenue, donne à ces derniers un double régime.

D'une part, les documents mentionnant le motif de l'écrou doivent être obligatoirement déposés au greffe, quel que soit le vœu de la personne détenue. Elle ne peut donc se soustraire à cette obligation.

D'autre part, les autres documents personnels peuvent, si l'intéressé le souhaite, être remis au greffe. Si son souhait est inverse, il lui est possible de les conserver en cellule.

Ce régime a été précisé par les articles R. 57-6-1 à R. 57-6-4 du code de procédure pénale, qui prévoient le dépôt facultatif, sous pli fermé, des documents personnels au greffe, et un régime de consultation par les personnes détenues des documents mentionnant le motif

---

<sup>94</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id>

d'écrou (non pas des autres s'ils ont été aussi confiés au greffe) ; ainsi que par la circulaire ministérielle du 9 juin 2011.<sup>95</sup>

5/ Ce régime n'est pas satisfaisant en ce qu'il ne garantit pas l'application des droits fondamentaux, à la fois en vertu des principes sur lesquels il repose et des pratiques qu'il met en œuvre. Il doit donc être précisé et, à cette fin, amendé.

S'agissant, en premier lieu des documents mentionnant le motif d'écrou, obligatoirement déposés au greffe, ils sont, en principe, connus de la personne détenue, parce qu'ils lui ont été à un moment ou à un autre notifiés. Mais, en premier lieu, cette personne elle-même n'y a pas aisément accès, puisqu'elle doit demander à aller au greffe les consulter ce qui est subordonné à la rapidité et l'efficacité (incertaines) des mouvements en détention. En deuxième lieu, le greffe peut être indisponible, du fait des activités des agents ou de l'usage des locaux, notamment du local de consultation. En troisième lieu, elle ne peut en obtenir des copies pour elle-même, l'administration estimant que l'article 42 de la loi prohibe cette faculté. Enfin, de manière plus générale, l'accès au dossier pénal peut poser difficulté : soit que ce dossier, faute de personnels, n'ait pas été convenablement rassemblé ; soit que l'administration, avant consultation par la personne incarcérée, souhaite faire le tri entre le communicable et l'incommunicable sans disposer du temps nécessaire (les pièces d'origine judiciaire – article D. 77 du code de procédure pénale – ne pouvant être communiquées que par la juridiction) ; soit que la dématérialisation du dossier (sur « CD » numérique) pose des questions de réalisation ou de consultation ; soit enfin que la copie des pièces communicables du dossier pénal nécessaires à la personne détenue ne puisse être réalisée dans les délais de procédure. Il résulte de ces aléas que, dans bien des cas, la personne peut estimer, à bon droit, qu'elle ne dispose pas des moyens de préparer sa défense en cas d'appel ou de pourvoi en cassation.

S'agissant en second lieu des documents personnels déposés volontairement au greffe, ils doivent y être acheminés sous enveloppe close (ce qui suppose qu'il s'en trouve à disposition), celle-ci étant ouverte à fin de contrôle avant classement au dossier du détenu par le responsable du greffe. Mais, d'une part, les pratiques sont loin de

---

<sup>95</sup> Circulaire du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures : [http://www.textes.justice.gouv.fr/art\\_pix/JUSK1140024C.pdf](http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSK1140024C.pdf)

garantir ce processus ; d'autre part, la confidentialité du dossier du détenu n'est nullement assurée ; de troisième part, l'accès au greffe est subordonné au mouvement qui lui est accordé ou non ; enfin, et surtout, les demandes de copies de ces documents sont certes autorisées (dès lors qu'elles sont financées par le détenu) mais ce peut être fréquemment sous le regard ou par le truchement d'un membre du personnel, ce qui fait obstacle à toute confidentialité.

Le contrôle général a observé et recueilli de nombreux témoignages en ce sens, de personnes détenues mais aussi de personnels pénitentiaires, notamment ceux affectés aux greffes d'établissement, qui ont fait part de leurs difficultés dans l'application de l'article 42. La loi a voulu créer une protection de la personne détenue, dans un contexte traditionnel où tout ce que fait cette dernière doit pouvoir être connu. Mais paradoxalement, cette protection se retourne contre ses bénéficiaires, qui y voient une manière de ne plus avoir la libre disposition de documents dont ils ont besoin, et un renforcement de la suspicion de l'administration pénitentiaire à leur endroit.

6/ Il ne s'agit pour autant de revenir au *statu quo ante*, c'est-à-dire au dépôt sans protection de documents confidentiels dans la cellule de l'intéressé.

D'une part, cette manière de faire, comme d'ailleurs celle de l'article 42 actuel, ne règle pas, pour les motifs d'écrou, les informations que le personnel lui-même peut tirer des fichiers informatisés de la détention (qui comportent ces motifs) et, pour des motifs divers, diffuser auprès de co-détenus, en méconnaissance de l'article 10 du code de déontologie qui leur est applicable (décret du 30 décembre 2010).

D'autre part, les fouilles de cellule (article D. 269 du code de procédure pénale), effectuées en l'absence de l'occupant ou des occupants, conduisent invariablement à la lecture ou à la saisie de documents personnels protégés par la loi ou le règlement (lettres d'avocats, du contrôle général...) ou non. Des co-détenus peuvent, dans diverses situations, y avoir également accès dans des conditions non désirées.

Il est donc nécessaire de revoir le régime en vigueur à la fois pour la détention de documents personnels, sous le double aspect de la possession, d'une part, de la communication, d'autre part.

7/ Chaque personne détenue doit avoir le choix de conserver en cellule les documents personnels qu'elle détient, à l'exclusion évidemment de



ceux prohibés en détention (papiers d'identité, carte Vitale...), ou bien de les confier au greffe de l'établissement, y compris les documents mentionnant le motif de l'écrou. Ces documents ne peuvent être soumis à aucun contrôle, en-dehors de leur entrée et de leur sortie de l'établissement, dans le cadre des dispositions en vigueur.

8/ Que ce soit en cellule ou au greffe, il incombe à l'administration pénitentiaire, sous réserve des contrôles nécessaires, de veiller au respect du caractère personnel des documents.

A cette fin :

- chaque détenu doit pouvoir se munir d'accessoires lui permettant de protéger la confidentialité (enveloppes à cacheter, papier adhésif, étiquettes *ad hoc*...) que ce soit en cantines ou par l'intermédiaire des parloirs ou encore, pour ceux qui, dépourvus de ressources suffisantes, ne peuvent y avoir accès, sous forme de distribution gratuite ;
- chaque cellule doit comporter, en autant d'exemplaires que d'occupants, une petite armoire métallique en état, fermant avec une clé ou un cadenas mis à disposition du détenu ; des modèles ont d'ores et déjà été conçus et expérimentés ; il convient d'en généraliser l'application ;
- les documents trouvés dans ces armoires, lors des fouilles, ne doivent pouvoir être examinés, en présence de la personne détenue, que par des officiers ou des gradés spécialement désignés par note écrite du chef d'établissement (chefs de bâtiment), à seule fin de vérifier que, dissimulé dans ces documents, ne figure aucun bien ou substance interdit, à l'exclusion de tout examen, a fortiori de toute lecture, des documents eux-mêmes : le deuxième alinéa de l'article 19-V du règlement intérieur type,<sup>96</sup> d'évidence contraire au principe énoncé à l'article 42 de la loi pénitentiaire, doit être abrogé ; seuls les documents envoyés hors de l'établissement ou reçus de l'extérieur peuvent être lus et contrôlés dans les conditions prévues à l'article 40 de la loi pénitentiaire ;
- aucun document personnel, placé dans les armoires ou non, ne saurait en tout état de cause être détruit à l'occasion des contrôles et des fouilles de cellule.

---

<sup>96</sup> Ancien article D. 444-1 du code de procédure pénale.

**9/** Les documents confiés au greffe par chaque personne détenue doivent être placés dans un rangement particulier et fermé, indépendamment des dossiers administratifs individuels des personnes placées sous main de justice et des dossiers constitués des pièces communiquées, en vertu du code de procédure pénale, à l'établissement pénitentiaire ; tous les documents appartenant à une personne déterminée sont isolés dans un dossier clos, après que le contenu de l'enveloppe des documents a pu être vérifié par le seul responsable du greffe, dépositaire exclusif de l'accès au rangement, pour savoir si elle recélait des objets ou substances interdites. Le propriétaire des documents doit pouvoir, à tout moment, obtenir ce dépôt ou y mettre fin sur simple manifestation de volonté de sa part.

**10/** Chaque personne détenue doit pouvoir avoir accès lorsqu'elle le souhaite aux documents personnels dont elle est propriétaire comme aux documents qui la concernent.

Toutefois, il doit être entendu que, pour ses documents personnels confiés au greffe, qui doivent être regardés comme des biens auxquels s'attache la protection de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole annexé à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'accès est de droit, y compris pour les personnes placées en régime fermé, à l'isolement ou en cellule disciplinaire, aux heures d'ouverture du greffe.

Leur consultation tout autant que leur copie (à prix coûtant, aux frais de la personne détenue) doit garantir la confidentialité, c'est-à-dire l'impossibilité pour les tiers d'accéder à leur contenu. La transmission à l'intéressé du document, pas plus que la délivrance d'une copie, ne peuvent donner lieu à un contrôle. Toute disposition doit être prise pour que la lecture ou la copie se fasse hors de la présence d'un tiers. Un instrument de reproduction doit être prévu à cet effet. Les copies des documents personnels non confiés au greffe doivent obéir aux mêmes prescriptions.

**11/** Les personnes détenues peuvent accéder aux documents de nature administrative qui ne sont pas personnels dans les termes et selon les conditions déterminés par la loi du 17 juillet 1978<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal : <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000339241>

ou, lorsqu'ils présentent le caractère de traitement de données à caractère personnel et en l'absence de toute disposition contraire, selon les prescriptions des articles 39, 40 et 41 de la loi du 6 janvier 1978<sup>98</sup> relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Aucune décision particulière ne saurait s'opposer à l'application de ces textes de loi. Cet accès doit se faire dans un délai raisonnable, de manière intégrale (sous réserve des précautions légales relatives aux documents nominatifs) et son usage par la personne détenue est libre. Il est rappelé en outre que les correspondances adressées au président de la Commission d'accès aux documents administratifs ou reçues de lui ne peuvent être contrôlées (I - 9° de l'article D. 262 du code de procédure pénale).

Corollairement, la diffusion à des tiers de données personnelles contenues dans un traitement nominatif de détenus, informatisé ou non, par le personnel est interdite, comme le prévoient l'article 34 de la loi du 6 janvier 1978 et aussi le code de déontologie déjà mentionné, Il appartient à l'administration gestionnaire des traitements de prendre les mesures nécessaires au respect de cette interdiction que sanctionnent, lorsqu'elle est méconnue, les articles 226-17 et 226-22 du code pénal.

Aux personnes détenues s'applique également l'article L. 1111-7 du code de la santé publique relatif à la communication de données à caractère médical dans toutes ses dispositions, y compris celles relatives à l'intervention d'une tierce personne.

**12/** Les personnes détenues doivent avoir accès aux règles qui leur sont applicables, conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi du 12 avril 2000.<sup>99</sup> Cette connaissance s'entend non seulement des règles propres à chaque établissement, mais aussi des règles nationales, qu'elles émanent du Parlement, du Gouvernement ou du garde des sceaux, ministre de la justice. Il ne peut en être fait exception que pour les documents mentionnés au d (2°) de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, c'est-à-dire les documents dont la diffusion est susceptible de porter atteinte à la sécurité et au bon ordre de l'établissement. Il

---

<sup>98</sup> Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460>

<sup>99</sup> Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005629288>

en résulte qu'un recueil régulièrement mis à jour de documents de cette nature (y compris les circulaires publiques de l'administration pénitentiaire) doit être tenu dans chaque établissement et mis à la disposition des personnes placées sous main de justice qui en font la demande, sans formalités ni distinction ni délai.

**13/** Les greffes des juridictions compétentes doivent être organisés pour répondre avec diligence aux demandes des personnes détenues adressées à l'autorité judiciaire de communication de pièces auxquelles ces personnes peuvent avoir accès sur décision d'un magistrat. Lorsque l'original ou la copie de la pièce demandée se trouve à l'établissement pénitentiaire, consigne peut être donnée au greffe de l'établissement de la communiquer dans les formes prévues ci-dessus.

**14/** La mise en œuvre des règles rappelées ci-dessus, notamment la modification de l'article 42 de la loi pénitentiaire et l'abrogation de l'alinéa 2 de l'article 19-V du règlement intérieur type, est seule de nature à assurer, dans le domaine des documents écrits, les droits fondamentaux des personnes détenues, tels qu'énumérés au 1 du présent avis.



Nurserie dans un établissement pénitentiaire

# Avis du 8 août 2013<sup>100</sup> relatif aux jeunes enfants en prison et à leurs mères détenues

---

1/ Lorsque des parents sont privés de liberté, le choix ou bien de les séparer de leurs enfants ou bien, pour éviter les effets de la séparation, d'associer ces derniers à la privation de liberté, est une alternative en soi insatisfaisante.

C'est parce qu'aucune réponse positive ne peut être donnée à ce choix que, dans son rapport annuel pour l'année 2010, le Contrôleur général a souhaité qu'une réflexion s'engage pour que les mères détenues avec enfants se voient nécessairement accorder un aménagement de peine ou bénéficient d'une suspension de peine pour maternité,<sup>101</sup> ou accèdent à une libération conditionnelle.

Dès lors qu'aucune évolution en la matière n'est intervenue depuis plus de deux ans, le Contrôleur général, d'une part, se voit contraint de renouveler ici sa proposition ; d'autre part, de revenir sur la condition carcérale des mères et de leurs enfants en France.

2/ La loi française permet que des mères qui ont commis des infractions et sont, pour ce motif, incarcérées comme prévenues ou condamnées, peuvent être emprisonnées avec leurs enfants. L'article 38 de la loi pénitentiaire<sup>102</sup> prévoit que l'établissement qui en héberge passe convention avec le département pour assurer l'accompagnement social nécessaire.

Le code de procédure pénale (depuis un décret du 6 décembre 1998)<sup>103</sup> limite cette présence simultanée. Seuls, les enfants jusqu'à l'âge de dix-huit mois peuvent rester auprès de leur mère en détention ; pendant les douze mois suivants,<sup>104</sup> de « courtes périodes » de relations avec la mère (qui ne sont pas autrement définies) sont possibles. On doit

---

<sup>100</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 3 septembre 2013, texte n°48.

<sup>101</sup> Voir dans ce rapport les développements consacrés aux « mères incarcérées avec enfants » (pp. 190-193), les photographies n°5 et n°7 et la proposition n°41, p.296.

<sup>102</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id>

<sup>103</sup> Antérieurement, les dispositions à prendre résultaient d'une simple circulaire du 6 août 1987.

<sup>104</sup> Depuis le décret du 23 décembre 2010 ; auparavant, la durée était de six mois.

comprendre qu'au-delà, le régime normal des parloirs, en vigueur dans l'établissement, est applicable. Il peut être dérogé à l'âge limite de dix-huit mois, mais sur décision exceptionnelle après avis d'une commission : dans la pratique, peu de prolongations sont accordées ; seulement lorsque la date de libération de la mère suit de peu la limite des dix-huit mois ou par survenue d'un évènement exceptionnel. Cette limite de dix-huit mois est nécessairement arbitraire. Personne ne la remet sérieusement en cause : l'âge auquel l'enfant commence à se mouvoir aisément, coïncide avec la prise de conscience de l'enfermement.

Le code dispose aussi que mère et enfant doivent être installés dans des « locaux spécialement aménagés » et que le service pénitentiaire d'insertion et de probation « *en liaison avec les services compétents en matière d'enfance et de famille et avec les titulaires de l'autorité parentale* » organise le séjour de l'enfant, ses sorties à l'extérieur, et prépare l'échéance de sa séparation avec sa mère.

Le surplus est réglé par voie de circulaire de la garde des sceaux du 18 août 1999 (AP 99-2296 PMJ2).

3/ Les droits fondamentaux de l'enfant doivent être mis en œuvre avec une particulière vigilance.

L'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant impose aux autorités ou aux tribunaux d'avoir « l'intérêt supérieur de l'enfant » comme une « considération primordiale » dans toutes les décisions qu'ils prennent et la Cour européenne des droits de l'homme fait sienne cette exigence (par exemple, CEDH, 28 juin 2007, *Wagner et J M W L c. Luxembourg*, n°76240/01, §120), en interprétant la protection du droit au respect de la vie familiale,<sup>105</sup> notamment, à la lumière de cet article 3.

Cette interprétation conduit, d'une part, à ce que chaque État, non seulement protège la vie familiale d'ingérences arbitraires des pouvoirs publics ; mais aussi décide de mesures positives, c'est-à-dire assure à la fois « *le droit d'un parent à des mesures propres à le réunir à son enfant mais aussi le droit de l'enfant à des mesures propres à le réunir à son parent* » (CEDH, 7 mars 2013, *Raw c. France*, n°10131/11).

Mais elle ne peut, d'autre part, ignorer ce que la Convention

---

<sup>105</sup> Et, par conséquent, l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

internationale des droits de l'enfant impose aux États : en cas d'emprisonnement de l'un ou des deux parents, donner des informations au reste de la famille sur l'endroit où il(s) se trouve(nt) (article 9) ; offrir la possibilité dans toute procédure judiciaire à l'enfant d'être entendu, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un tiers (article 12) ; respecter le droit des parents de guider l'enfant en matière de liberté de pensée, de conscience et de religion (article 14) ; s'interdire des immixtions arbitraires ou illégales dans la vie privée de l'enfant (article 16) : s'employer à garantir la responsabilité des parents d'élever l'enfant (article 18) ; protéger l'enfant de toute forme de violence, d'abandon et de négligence (article 19).

La Convention indique enfin (article 37) que nul enfant ne saurait être soumis à la torture ou à un traitement cruel, inhumain ou dégradant : que le recours à l'emprisonnement d'un enfant doit n'être qu'une « mesure de dernier ressort » et « être d'une durée aussi brève que possible ». L'enfant privé de liberté doit être traité humainement « et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge ».

4/ La détention des mères avec leurs enfants n'est qu'un palliatif visant à concilier l'inconciliable : la présence d'un enfant auprès de sa mère et le caractère insupportable de la présence d'un jeune enfant en prison. Certes, on fera valoir que l'enfant auprès de sa mère détenue ne s'y trouve pas à la suite d'une infraction ; ce que l'administration pénitentiaire en France traduit, avec raison (cf. article D. 149 du code de procédure pénale), en ne procédant pas à l'écrou de cet enfant. Mais cette considération de nature juridique n'est pas de nature à modifier la réalité. C'est bien du point de vue de la présence en prison de ces enfants, et de la capacité des mères à jouer leur rôle auprès d'eux, que les droits fondamentaux obligent à considérer la réalité des « quartiers mères et enfants » pénitentiaires.

5/ Il ressort des principes ci-dessus que, comme il a été indiqué d'emblée, tout doit être fait pour éviter l'incarcération des femmes avec enfants. Les magistrats, dont certains ont une vue restrictive de ces principes, doivent être sensibilisés à l'application de l'article 3 de la Convention en la matière. Que penser de cette femme rencontrée en prison enceinte de longue date, condamnée à une peine de quatre mois, cette dernière restée longtemps sans suite et soudain mise à exécution par le parquet ? Ces situations ne devraient plus pouvoir être constatées : elles sont plus nombreuses qu'on ne pense.



6/ Il ressort aussi clairement des principes ci-dessus que, lorsque l'incarcération n'a pu être évitée, les obligations qui s'imposent aux pouvoirs publics dans la manière dont s'organise la vie de la mère et de l'enfant en prison ont pour fin :

- D'aider à la prise en charge effective de l'enfant par sa mère ;
- De s'abstenir de toute mesure qui pourrait nuire au développement normal de l'enfant ;
- De faciliter les relations entre l'enfant et ses parents, y compris son père, dès lors du moins que celui-ci a reconnu l'enfant, ainsi qu'avec le reste de la famille ;
- De ne laisser corollairement aucun des besoins essentiels de l'enfant sans satisfaction ;
- De faire jouer aux services de droit commun en matière de petite enfance tout leur rôle, en particulier dans les domaines sanitaire et social.

7/ Ces objectifs peuvent être antagoniques des règles de la détention et, à certains égards, opposés entre eux. Les remplir est donc affaire d'équilibre, à observer tant par l'administration pénitentiaire que par les magistrats chargés de l'application des peines. Pour autant, en cas de conflit entre les normes de sécurité et celles requises par la mère et l'enfant, « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale » et le statut de mère doit l'emporter sur celui de personne détenue.

Il faut d'ailleurs admettre d'emblée que les risques que peut faire peser sur la sécurité des personnes la mère détenue accompagnée d'un enfant (par exemple en termes d'évasion) sont évidemment bien moindres que ceux d'une autre personne détenue. Il doit en être nécessairement tenu compte dans l'adaptation des règles de l'établissement dans le quartier où sont hébergés mères et enfants. En d'autres termes, l'équilibre entre les impératifs de sécurité et ceux de la dignité des personnes n'est pas le même dans les quartiers « mères et enfants » que dans les autres quartiers de l'établissement. La recherche de cet équilibre dans chaque établissement est la source de pratiques disparates. L'élaboration d'un règlement intérieur propre

à ces quartiers<sup>106</sup> et diffusé à celles qu'ils hébergent dans les prisons est une première nécessité.

8/ La circulaire en vigueur définit aussi des principes : ils tendent à assigner au service pénitentiaire d'insertion et de probation de préparer la séparation de l'enfant et de sa mère et de prévenir toute relation fusionnelle entre eux, que la vie carcérale pourrait faciliter. Sans doute. Mais les objectifs essentiels doivent être sans ambiguïté : dès lors que la mère est avertie très tôt de la nécessité de la séparation, ce sont les obligations rappelées au §6 ci-dessus qui s'imposent avant tout.

9/ Le contrôle général a visité, à trois exceptions près, tous les établissements pénitentiaires comportant un « quartier » de femmes. Ils comportent pour ces dernières 1 794 places dont soixante-seize (4,3%) sont réservées aux femmes accompagnées d'un enfant. La manière dont l'administration a apprécié ce nombre de places n'est pas connue. Mais il n'a pas été fait état de difficultés d'hébergement globales. En principe, l'administration pénitentiaire, de manière opportune, n'affecte jamais des femmes avec enfants en surnombre dans les cellules vouées à cet objet ou dans toute autre : des décisions de magistrats peuvent toutefois y conduire. En toute hypothèse, l'admission d'une mère et de son enfant peut impliquer, dès lors que la cellule ou les cellules réservées sont déjà occupées, que cette femme change d'établissement, au risque de rendre plus difficiles la prise en charge de l'enfant et les relations de ce dernier avec la famille. En effet, à l'exception notable de la maison d'arrêt pour femmes de Fleury-Mérogis, dont le quartier appelé « nurserie » dispose de quinze places (et quinze pour des femmes enceintes) et du centre pénitentiaire pour femmes de Rennes, qui en compte cinq de nature identique, les autres établissements pour femmes ne comportent le plus souvent qu'une à deux places pour mères avec enfant, parfois trois (Corbas, Rémire-Montjoly, Toulouse-Seysse), exceptionnellement quatre (Roanne). Quelques quartiers de femmes ne comportent aucune cellule « mère et enfant » et il faut donc nécessairement changer d'établissement en cas de naissance : tel est le cas du centre de détention de Joux-la-Ville. Ces transfèrements doivent être évités, sauf s'ils contribuent à des rapprochements géographiques nécessaires à la mère et son

<sup>106</sup> Il est regrettable que le règlement-intérieur type, issu du décret n°2013-368 du 30 avril 2013, pris pour l'application de la loi pénitentiaire, soit muet sur les questions évoquées ici.

enfant. En l'absence de transfèrement prévisible, il serait souhaitable que le quartier « mères et enfants » puisse être visité à l'avance par les femmes détenues enceintes qui devront normalement y séjourner.

**10/** S'agissant de l'installation matérielle, les mères avec les enfants doivent être séparées des autres personnes détenues dans le quartier des femmes où elles se trouvent et disposer des espaces convenables. Il en va de la tranquillité de l'enfant et de la qualité de sa relation avec sa mère. Dans beaucoup de lieux visités, les cellules réservées sont séparées des autres quartiers par une grille, parfois doublée de plexiglas. Une cloison avec porte serait dans tous les cas préférable ; moins importante pour sa solidité que pour son isolation phonique et visuelle. Il existe encore quelques établissements dans lesquels aucune séparation n'existe : la mère et son enfant se trouvent donc dans la détention ordinaire. L'installation des « quartiers mères et enfants » à l'étage (comme à Dijon ou à Baie-Mahault) complique ces processus de séparation, qu'il convient pourtant de mettre résolument en œuvre.

Si elle est le plus souvent évitée dans les bâtiments, la promiscuité est beaucoup plus difficile à éviter pour les cours de promenade. A l'exception de quelques cours particulièrement bien aménagées (Fleury-Mérogis), la pratique se traduit ou bien par des cours dédiées aux mères et aux enfants, très pauvrement aménagées, réduites en surface (celle de Toulouse-Seysses – établissement nouveau – représente 24m<sup>2</sup> de superficie ; celle de Corbas – prison encore plus récente –, 28m<sup>2</sup>), bardées de dispositifs de sécurité (grillages, concertina) comme au centre de détention de Roanne ; ou bien dans un accès solitaire aux cours de l'ensemble de la détention des femmes, mais à des horaires particuliers, souvent incommodes et réduits (maison d'arrêt de Nîmes). L'accès à l'air libre demeurant un impératif pour la mère et l'enfant, des cours particulières doivent être prévues, au moins dans les quartiers comportant deux places ou davantage ; elles doivent être aménagées pour les besoins de jeunes enfants (espaces et équipements destinés aux jeux), en limitant la sensation d'enfermement et en favorisant leur appréhension du monde extérieur (espaces verts, vue dégagée, absence de grillage...), et séparées visuellement des autres espaces de promenade.

On doit aussi limiter la possibilité de surveillance trop intrusive. Les cours de promenade dédiées ne doivent pas être positionnées au pied d'un mirador ou sous la vision directe du surveillant qui l'occupe, comme c'est le cas au centre de détention de Roanne.

**11/** L'aménagement des cellules doit comporter ce qui est nécessaire. Le plus souvent, deux cellules ont été réunies, ce qui permet une surface convenable et la séparation entre un espace dévolu à la mère et celui réservé à l'enfant. Mais tel n'est pas toujours le cas : la superficie est souvent inférieure aux 15m<sup>2</sup> fixés comme minimum par la circulaire de 1999 (dans son §4.1.1), y compris dans des établissements conçus récemment comme le centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville (à l'opposé, dans la vieille maison d'arrêt de Pau, l'unique cellule spécialisée occupe 29,5m<sup>2</sup>). Il est demandé aux pouvoirs publics de veiller au respect de leurs propres prescriptions et de faire en sorte que les lieux comportent deux espaces distincts pour la mère et l'enfant pour permettre notamment à celle-ci de veiller et de vaquer à ses occupations (comme regarder la télévision, lire, écrire) tout en respectant le sommeil de l'enfant.

L'équipement est en général convenable, au moins pour l'enfant, pour lequel, lorsqu'aucune douche n'est installée en cellule, un bac-baignoire est toujours prévu (encore faut-il que la robinetterie permette son remplissage, ce qui n'est pas toujours le cas). Doivent être regardés comme indispensables dans ces espaces, outre ce qui est nécessaire à l'alimentation et aux soins de la mère et de l'enfant (y compris en termes de rangement et de sanitaires – ces derniers cloisonnés jusqu'au plafond), l'étanchéité des locaux à l'humidité et une ventilation suffisante, la faculté de faire l'obscurité, une veilleuse pour les contrôles de nuit, la fourniture d'eau chaude à température réglable, un chauffage adapté, des capacités de rangement suffisantes, une liaison directe (par exemple par interphone) avec le personnel de surveillance. Doivent être bannis les barreaux et les caillebotis aux fenêtres, quel qu'en soit le maillage, et les luminaires ordinaires pouvant être allumés la nuit. La propreté doit toujours être méticuleusement assurée (pour les parties communes, par un « auxiliaire » et non par les mères).

A l'équipement interne de la cellule doit s'ajouter un espace voisin comportant la possibilité de laver du linge et de le sécher et, s'il ne s'en trouve pas en cellule, les équipements de cuisine et de stockage de nourriture (réfrigérateur, congélateur). En outre, l'établissement doit comporter une salle d'activités pour les enfants : certaines, fort bien faites, existent (Fleury-Mérogis) ; tel n'est pas toujours le cas, malgré le coût modique de ces installations ; au centre pénitentiaire de Marseille (dans le quartier femmes désormais fermé pour reconstruction), le couloir de la détention servait de salle de jeux aux enfants.

**12/** La prise en charge de l'enfant par sa mère implique que soient respectées, dès lors qu'elles ne contredisent pas les règles de la protection de l'enfant, la volonté et la liberté de celle-ci relatives aux principes d'éducation qu'elle entend donner. Cette prise en charge implique aussi que la mère puisse effectuer de manière autonome les responsabilités qui lui incombent en cette qualité. Elle est facilitée si, au quartier « mères et enfants », règne pour la mère une relative liberté de mouvement (avec mise à disposition d'une clé de cellule), lui permettant par exemple d'aller de la cellule au lave-linge ou de ce dernier à la salle d'activités. On doit regretter à cet égard que, dans la plupart des établissements, les cellules « nurserie » sont fermées comme toutes les autres à 17h30, au moment où le jeune enfant a besoin de se dépenser et où la mère s'angoisse d'être seule à pourvoir aux besoins de cet enfant. La mère doit pouvoir s'entretenir librement (au téléphone) avec le médecin qui suit ou doit suivre son enfant, aussi accompagner ce dernier aux consultations médicales au-dehors, enfin être présente auprès de lui en cas d'hospitalisation, autant que l'hôpital le permet. Des sanctions disciplinaires alternatives et non séparatives, doivent éviter la mise en cellule disciplinaire.

Mais inversement, il est impératif pour le bon équilibre de la mère et, par voie de conséquence, de l'enfant que celle-ci puisse parfois disposer d'un mode de garde, interne ou externe, lui permettant d'accéder à des activités qui l'extraient de son rôle de mère et puisse se rendre seule aux consultations médicales, juridiques, etc.

**13/** Cette prise en charge suppose aussi que la mère dispose de ressources pour lui acheter ce qui lui est nécessaire (le nourrisson, qui n'est pas détenu, n'est pas à la charge de l'administration pénitentiaire). Tel n'est pas toujours le cas. D'autant moins que le travail en détention est, comme l'a fait valoir le contrôle général,<sup>107</sup> insuffisant, souvent plus restreint encore dans les quartiers de femmes que dans les quartiers d'hommes. Or, la maternité puis la charge de l'enfant éloignent la femme du travail en détention (sans que personne d'ailleurs ne contrôle les règles relatives au congé de maternité – article L. 1225-17 du code du travail – qui ne reçoivent pas application en détention : le déclassement de son travail d'une personne détenue enceinte ne devrait donc intervenir que pour motif médical et non du fait de la seule volonté d'un chef d'atelier ou de toute autre personne).

---

<sup>107</sup> Rapport annuel pour 2011, chapitre 4, p.149.

En effet, après la naissance, la présence de la mère en atelier doit coïncider avec la garde de l'enfant par un tiers, soit à l'extérieur, soit en détention. Le placement des enfants dans les crèches extérieures est souvent prévu (il peut ne pas l'être parfois) mais n'est pas possible, en tout état de cause, avant trois ou quatre mois ; il suppose l'accord de la mère et aussi des conditions matérielles de sortie et de retour de l'enfant. La garde au sein de la prison ne repose sur aucune règle : la mère peut confier l'enfant à une co-détenue mais il faut qu'il y en ait (tel n'est pas le cas si un quartier « nurserie » isolé comporte une seule cellule) et que des relations de confiance existent, ce qui n'est jamais aisé en détention. Une personne de confiance doit pouvoir être désignée : cette possibilité est toutefois diversement appliquée (mise en œuvre à Fleury-Mérogis, elle ne l'est pas à Rennes).

Ces difficultés expliquent que, de fait, beaucoup de mères n'ont pas accès au travail. Beaucoup reçoivent des allocations de la caisse d'allocations familiales. Dans certains cas toutefois, des difficultés sérieuses peuvent exister pour prendre en charge leur enfant. Certes, en cas de détresse financière, l'établissement assure l'essentiel, mais il n'y est pas strictement tenu et cet essentiel varie d'un établissement à l'autre (légumes frais et eau minérale pris en charge dans tel établissement et non dans tel autre). Il est donc demandé que, s'agissant des mères avec enfants, les critères applicables aux personnes sans ressources soient définis de manière particulière et plus souple et que les aides versées dans l'hypothèse de ressources insuffisantes soient, elles aussi, revues substantiellement à la hausse. Compte tenu des effectifs en cause, le coût en est négligeable.

Les « cantines » (achat à l'extérieur) doivent présenter un éventail suffisamment large et de qualité pour satisfaire aux besoins de l'enfant en nourriture, en soins, en hygiène et beauté, en vêtements et en activités. Il a été souvent relevé que seuls les « petits pots » étaient proposés au détriment des produits frais.

**14/** La prise en charge de l'enfant par des personnes extérieures est nécessaire en premier lieu sur le plan sanitaire. De manière très générale, les services de la PMI<sup>108</sup> interviennent au sein de la prison, par le truchement ou non de conventions passées à cet effet. Pour stabiliser les conditions de cette intervention et en assurer la régularité, parfois insuffisante, des conventions doivent toujours exister, comme

<sup>108</sup> Protection maternelle et infantile.

le veut la loi et prévoir notamment les cas d'urgence pédiatrique. Certaines prévoient l'intervention de médecins (dès lors que l'unité sanitaire de l'établissement ne prend pas en charge l'enfant), si possible pédiatres.<sup>109</sup> Cette configuration est bien meilleure que la liberté, toute théorique, laissée à la mère de choisir un médecin pour son enfant. Elle a l'avantage de faire observer par le médecin in situ les conditions d'existence de l'enfant et de sa mère. Elle garantit la régularité de l'examen médical – non soumis à extraction de l'enfant. C'est pourquoi cette solution doit être privilégiée. Il en va de même des soins éventuels après accouchement : la venue d'un gynécologue est préférable à une extraction souvent entachée d'aléas et souvent humiliante (menottes et chaînes ; présence de surveillantes durant les soins).

L'unité mobile qui intervient à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis en matière de prise en charge tant le domaine sanitaire que dans celui du développement de l'enfant (psychomoteur...) ou que de démarches administratives devrait être transposé ailleurs, avec le concours des collectivités territoriales concernées.

La prise en charge est nécessaire en second lieu sur le plan social. Des éducateurs de jeunes enfants, des bénévoles d'associations spécialisées dans les liens parents-enfants, des visiteurs (si les mères le souhaitent) doivent pouvoir intervenir dans les quartiers « mères et enfants », avec, bien entendu, les agents du service pénitentiaire d'insertion et de probation, afin de favoriser le bon développement de l'enfant par l'organisation d'activités au sein de l'établissement mais aussi et surtout par l'accompagnement de l'enfant à l'extérieur. Dès lors, la signature de conventions avec ces intervenants extérieurs doit représenter une priorité pour le service pénitentiaire d'insertion et de probation. Dans la préparation de la séparation de la mère et de l'enfant, ce dernier service doit également veiller à assurer les liens nécessaires pour une prise en charge de qualité de l'enfant après 18 mois, conforme à son intérêt et aux choix voulus par la mère et, s'il dispose de l'autorité parentale, par le père. Toute assurance sur ce point doit pouvoir être donnée à la mère qui demeure en détention et pour laquelle le sort de l'enfant qui l'a quittée va être source de frustration et d'angoisse. La couverture sociale, en particulier, la destination des

---

<sup>109</sup> Dans un établissement comportant un quartier « nurserie », la convention passée avec les médecins a été signée huit ans après l'ouverture.

prestations familiales, d'éventuels besoins de logement, l'inscription dans une nouvelle crèche... doivent être assurés avec les instances compétentes en lien étroit avec la mère qui ne peut prendre seule tous les contacts nécessaires et qui doit pouvoir rencontrer sur place les agents compétents (caisse d'allocations familiales, assistantes sociales...).

15/ L'accès à son père et aux autres membres de la famille est un droit fondamental de l'enfant, la famille devant s'entendre au sens large (cf. enfants de couples homosexuels). C'est pourquoi les mesures permettant l'application du principe de libre sortie de l'enfant de la prison et d'accès auprès de l'enfant de toute personne dont la visite a été autorisée par la mère, comme le rappelle d'ailleurs la circulaire de 1999, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir à cette seule fin un permis de visite, doivent être prises. Les unités de vie familiale, dont le contrôle général a demandé la généralisation,<sup>110</sup> sont le cadre privilégié de ces rencontres familiales : leur accès est une priorité pour les mères avec enfants.

Cet accès commence pour le père au jour de l'accouchement, auquel il doit pouvoir assister. Les parloirs avec les jeunes enfants nécessitent des dispositions particulières s'agissant de leur fréquence, de leur durée et de leur emplacement. A tout le moins, une séparation des mouvements des mères avec enfants et des autres personnes en détention doit être opérée (comme à Nancy-Maxéville). Comme le recommande la circulaire de 1999 – peu appliquée sur ce point – les locaux des parloirs dits « avocats » doivent être privilégiés pour ces rencontres, ou même d'autres lieux, dès lors qu'ils permettent les contrôles nécessaires. En outre, des téléphones doivent toujours être installés dans les quartiers « nurserie » (à Rennes, une cabine téléphonique est aisément accessible) – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – et une expérience de téléphones mobiles confiés aux mères mise en œuvre. Les sorties de l'enfant avec son père ou avec ses grands-parents – notamment sa grand-mère – doivent être facilitées, en raison de leur importance pour la préparation de la séparation des 18 mois.

L'accès des pères à leur enfant a la même force lorsque le père est également incarcéré. C'est pourquoi, dans une telle hypothèse, les deux parents doivent être affectés, sauf volonté contraire, dans le même établissement.

---

<sup>110</sup> Voir le rapport d'activité pour 2010, proposition n°29, p.295.



**16/** Selon les consignes en vigueur, les enfants sont obligatoirement fouillés avant et après les sorties de l'établissement et après chaque parloir. La plupart du temps, le personnel de surveillance effectue cette tâche avec tact : la fouille consiste pour lui à assister au change de l'enfant (salle de fouille parfois munie d'une table à langer). Des gestes maladroits ou surabondants ne sont toutefois pas à exclure. Ces fouilles, dont le principe même peut apparaître surprenant, font de surcroît difficulté au regard de l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009<sup>111</sup> qui fait obstacle aux investigations corporelles systématiques.

Le contrôle général a fait connaître sur les fouilles sa position dans un précédent rapport.<sup>112</sup> S'agissant des enfants toutefois, il doit être entendu qu'ils ne peuvent être fouillés, comme la loi l'exige, que si et seulement si des présomptions sérieuses existent qu'une infraction au règlement peut être commise. La fouille doit être strictement limitée au change de l'enfant par sa propre mère, devant un tiers, à l'exclusion de tout contact entre ce dernier et l'enfant. Toute fouille d'enfant doit faire l'objet d'une mention écrite, consignante la demande en la matière d'un officier ou d'un gradé. Enfin la mère, dont les fouilles sont soumises aux mêmes exigences de présomption, ne doit jamais être fouillée en présence de son enfant.

**17/** Enfin il est souhaitable que, dans la gestion de ces cellules ou quartiers « nurserie », une approche pluridisciplinaire soit toujours privilégiée et qu'y soient affectés des personnels de surveillance volontaires, choisis pour leur calme et ayant reçu une formation particulière (par exemple pour appréhender l'enfant qui touche, la mère qui allaite... et acquérir les gestes professionnels nécessaires qui peuvent être très différents des postures légitimement apprises),<sup>113</sup> comme il en va souvent pour d'autres quartiers.

---

<sup>111</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id>

<sup>112</sup> Rapport annuel pour 2011, chapitre 7, p.231.

<sup>113</sup> Dans un établissement, il a été relevé que les surveillantes effectuaient les rondes, la nuit, en chaussons afin de préserver le sommeil des mères et des enfants.

## Recommandations en urgence du 17 octobre 2013<sup>114</sup> relatives aux centres éducatifs fermés d'Hendaye et de Pionsat

---

1/ L'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 permet au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, lorsqu'il constate une violation grave des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, de saisir sans délai les autorités compétentes de ses observations en leur demandant d'y répondre. Postérieurement à la réponse obtenue, il constate s'il a été mis fin à la violation signalée ; il peut rendre publiques ses observations et les réponses obtenues.<sup>115</sup>

En application de cette disposition d'urgence, qu'il emploie pour la troisième fois, le Contrôleur général publie les présentes recommandations relatives aux centres éducatifs fermés l'Arverne à Pionsat (Puy-de-Dôme) et Txingudi à Hendaye (Pyrénées-Atlantiques), visités par deux équipes de contrôleurs respectivement du 27 au 30 août et du 23 au 26 septembre 2013.

2/ Il a rendu destinataires des présentes recommandations le ministre de l'éducation nationale, la garde des sceaux, ministre de la justice et la ministre des affaires sociales et de la santé. Un délai de dix-sept jours leur a été imparti pour faire connaître leurs observations. La procédure habituelle, qui prévoit la rédaction par les contrôleurs d'un rapport de visite exhaustif, se poursuit et les rapports définitifs seront communiqués aux ministres compétents pour recueillir à nouveau leurs observations. Ils seront rendu publics à la fin de la procédure.

3/ La Convention internationale des droits de l'enfant, que la France a signé et ratifié, prévoit que « *le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel...* » (article 3, §3).

---

<sup>114</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 13 novembre 2013, texte n°43.

<sup>115</sup> Loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000279700&dateTexte>

La sécurité et la santé sont donc des objectifs nécessaires aux institutions qui accueillent les enfants. Compte tenu des risques inhérents aux comportements de mineurs et, a fortiori, d'enfants ayant déjà connu à divers degrés la délinquance, ces exigences ne sont qu'une autre manière d'illustrer le droit à la vie et le droit de ne pas subir des comportements inhumains et dégradants, tels qu'ils figurent tous les deux dans la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales tout autant que dans la Convention internationale des droits de l'enfant (articles 6 et 37).

Deux constats relevés au centre éducatif fermé d'Hendaye sont en contradiction avec ces principes.

4/ L'implantation du centre a été choisi sur un terrain d'assiette du domaine public attaché autrefois à la Marine nationale. Son accès est difficile et mérite d'être détaillé :

- La route donnant accès au centre (via un tunnel) est inaccessible aux piétons et son aménagement n'est pas prévu à cette fin ;
- Il existe un ponton à usage de débarcadère sur les bords de la Bidassoa, évidemment utilisé antérieurement par les marins, mais qui ne sert plus qu'occasionnellement au centre pour des sorties récréatives ; un projet d'aménagement remet d'ailleurs en cause cette facilité ;
- La seule issue pour un jeune à pied est donc la double traversée des voies ferrées, d'une part, et de la voie de tramway Hendaye – Irun, d'autre part ; cette dernière est protégée par un passage à niveau mais les secondes sont interdites aux piétons et ne comportent aucun aménagement protecteur.

Certes, des piétons traversent fréquemment les voies. Mais la traversée des voies ferrées, même encadrée, et a fortiori à l'occasion d'une sortie improvisée ou d'une fugue, par des enfants hébergés au centre éducatif fermé, n'est pas conforme à la sécurité requise par les principes juridiques rappelés ci-dessus. Elle fait courir à ces mineurs, qui peuvent échapper en permanence à la vigilance des éducateurs des risques importants et constitue donc, en raison de son caractère permanent, une atteinte grave à leur droit à la vie.

5/ Certes, le centre va prochainement s'installer dans la commune proche de Bidart. Mais ce n'est qu'à titre provisoire, pour qu'y soient réalisés des travaux qui, conformément aux directives nationales,

vont accroître la capacité d'accueil des lieux, au prix d'ailleurs d'une dégradation des conditions de logement pour une partie des mineurs accueillis. Fonctionnant avec des effectifs supplémentaires à son retour à Hendaye, le centre va ainsi contribuer à l'accroissement des risques encourus. Le choix d'implantation, fait en 2003, en dit long sur le sérieux avec lequel les dimensions de sécurité et d'éducation ont été alors envisagées.

6/ Méconnaît également gravement la portée de cette stipulation de la Convention la découverte, dans les congélateurs du centre, de stocks importants de viande dont la date de consommation était dépassée depuis plusieurs mois. Peut-être ces aliments n'auraient-ils pas été donnés en nourriture aux enfants : nul ne peut l'affirmer. En outre, dès le fait connu, la direction a pris aussitôt les mesures qui s'imposaient. Il est pourtant établi qu'à tout le moins les mineurs hébergés au centre ont couru un risque pour leur santé du fait de la mauvaise gestion des aliments qui leur étaient destinés. D'ailleurs, lors de la visite, la dernière inspection des services vétérinaires remontait à 2008, et aucun contrôle régulier d'un laboratoire d'hygiène indépendant n'était prévu.

7/ L'article 29 de la Convention internationale des droits de l'enfant met l'accent sur l'éducation et le sens qu'elle doit avoir, s'agissant de « l'épanouissement de la personnalité » de chacun et de « ses aptitudes mentales et physiques ». L'ordonnance du 2 février 1945<sup>116</sup> modifiée prévoit que les centres éducatifs fermés doivent être l'objet de mesures de surveillance et de contrôle « permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté » à la personnalité des mineurs accueillis.

8/ Tel n'est pas ce que les contrôleurs qui ont visité le centre éducatif fermé de Pionsat ont constaté. Sans que la bonne volonté des éducateurs, d'ailleurs peu qualifiés et formés, puisse être mise en cause, ils ont relevé l'absence totale de projet éducatif. Un projet d'établissement écrit en juin 2010 avant l'ouverture de la structure tient lieu de projet de service. Mais ce document n'est, en tout état de cause, pas connu des personnels.

Lors de la visite, les occupations des enfants étaient décidées le matin même pour la journée. En début de matinée, ni les jeunes ni les éducateurs ne savaient ce qu'ils allaient faire, faute de réflexion sur un

<sup>116</sup> Ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069158>

emploi du temps élaboré à l'avance. Au cours d'entretiens, des enfants se sont plaint eux-mêmes du manque d'organisation de la structure.

En effet, les « activités », durant le contrôle étaient largement improvisées (fauchage des abords, sorties avec l'homme d'entretien pour acheter du petit matériel, match de football à quatre sur le terrain multisports goudronné...) et ne présentaient qu'un intérêt éducatif très limité, voire inexistant, pour les jeunes.

Rien n'était prévu pour compenser le vide laissé par l'absence de travail scolaire pendant les congés d'été. Au surplus, aucun enseignant, à la date de la visite (27-30 août 2013), n'était affecté par l'Inspection académique, à quelques jours de la rentrée, dans cette institution recevant des enfants soumis à l'obligation scolaire.

Ces manquements, par leur importance, et alors même qu'une nouvelle direction, en place quelques jours avant la visite, avait clairement perçu ces graves lacunes, constituent une atteinte grave aux droits des enfants à leur éducation telle qu'elle est définie par les textes susmentionnés.

**9/ Ces constats conduisent le Contrôleur général des lieux de privation de liberté à recommander instamment :**

- le déplacement définitif du centre éducatif fermé d'Hendaye vers un autre lieu compatible avec la sécurité et la santé des enfants accueillis ;
- une analyse complète, plurifactorielle et écrite préalable au choix des sites où doivent être ouverts des centres éducatifs fermés ;
- une nouvelle fois,<sup>117</sup> l'attention portée à la formation des éducateurs, initiale ou continue ;
- l'obligation pour tous les centres éducatifs fermés, y compris à Pionsat, de définir un projet éducatif identifiable, connu de tous, contrôlable et contrôlé par les services territoriaux compétents et actualisable ;
- la nécessité pour les autorités compétentes de nommer des enseignants dans des délais compatibles avec les besoins des enfants et d'assurer une permanence éducative durant les congés d'été.

---

<sup>117</sup> cf. Recommandations du 1<sup>er</sup> décembre 2010 du contrôle général relatives à quatre centres éducatifs fermés, Journal officiel du 8 décembre 2010.

# Avis du 31 janvier 2014<sup>118</sup> relatif à la mise en œuvre de la rétention de sûreté

---

1/ Il ne relève pas de la compétence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté de reprendre le débat ouvert lors de l'institution en France, par la loi du 25 février 2008<sup>119</sup> (élargie par la loi du 10 mars 2010),<sup>120</sup> d'une nouvelle mesure de sûreté dans le champ pénal, baptisée rétention de sûreté. Il lui appartient en revanche de porter une appréciation sur l'état, l'organisation et le fonctionnement des « centres socio-médo-judiciaires » dans lesquels sont placées les personnes qui font l'objet d'une telle mesure. En effet, une décision de l'autorité judiciaire a eu pour effet de priver ces personnes de leur liberté. La prévention d'atteintes à leurs droits fondamentaux – lesquels doivent être pris en considération, faut-il le rappeler, quel que soit le passé pénal et les risques estimés que comporte leur avenir – relève bien de l'activité du contrôle général.

C'est pourquoi ce dernier a procédé à une visite des locaux du centre socio-médo-judiciaire de sûreté implanté dans les locaux de l'établissement public national de santé de Fresnes (Val-de-Marne), les 9, 10 et 11 octobre 2013, après avoir été saisi, conformément à l'article 6 de la loi du 30 octobre 2007, de la situation de deux personnes qui y avaient été placées en application des dispositions conjuguées du chapitre III du titre XIX du livre quatrième du code de procédure pénale (articles 706-53-13 sq.) et du chapitre II (section IX) du titre II du livre v cinquième du même code (en particulier de l'article 723-37).

2/ La visite a donné lieu à un rapport dont les termes ont été communiqués au chef d'établissement, directeur de l'établissement public national de santé. Le présent avis a été élaboré sur le fondement de ce rapport et des réponses qui y ont été apportées. Il a été porté avant publication à la connaissance de la garde des sceaux, ministre

---

<sup>118</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 25 février 2014, texte n°71.

<sup>119</sup> Loi n°2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=?cidTexte=JORFTEXT000018162705>

<sup>120</sup> Loi n°2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021954436>

de la justice, ainsi qu'à la ministre des affaires sociales et de la santé, par lettre du 6 février 2014.

3/ Les conditions dans lesquelles la rétention de sûreté est mise en œuvre appellent deux séries d'observations relatives, les premières à la population à laquelle la mesure s'applique aujourd'hui. Les secondes, aux conditions de prise en charge qui sont les leurs.

4/ La loi du 25 février 2008 conduit à placer en rétention de sûreté les personnes, condamnées pour des crimes très graves à une peine égale ou supérieure à quinze ans de réclusion criminelle, dont il est établi qu'elles présentent, à la fin de l'exécution de leur peine, une particulière dangerosité.

Toutefois le Conseil constitutionnel s'est opposé à tout caractère rétroactif de cette mesure de sûreté particulière, « *eu égard à sa nature privative de liberté, à la durée de cette privation, à son caractère renouvelable sans limite et au fait qu'elle est prononcée après une condamnation par une juridiction* » (décision n°2008-562 DC du 21 février 2008, considérant 10). Il s'ensuit que, tant que les personnes condamnées par une cour d'assises dont l'arrêt aurait mentionné une possible rétention ne sont pas proches de la fin de leur peine (c'est-à-dire quinze années au moins après la promulgation de la loi, dont il faut soustraire d'éventuelles réductions de peine, sans doute peu étendues), aucun pensionnaire ne devrait rejoindre les centres socio-médico-judiciaires.

5/ Comment se fait-il alors que quatre personnes aient été placées, de 2011 à 2013, en rétention de sûreté ? Comme les commentateurs l'ont relevé, il existe une autre catégorie de personnes pouvant y être conduites : celles condamnées par une cour d'assises à quinze ans de réclusion ou plus pour des crimes de même nature que ceux précédemment mentionnés, mais sans prévision de rétention de sûreté ; qui ont été soumises au régime de la surveillance judiciaire (article 723-29 du code de procédure pénale), prolongée par une surveillance de sûreté ; et qui ont méconnu les obligations de celle-ci (article 723-37).

C'est cet enchaînement qui a conduit quatre personnes, depuis la loi de 2008, complétée sur ce point par la loi du 10 mars 2010 (article 4-II, loi qui n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel), à être conduites (à la date de la visite) dans les locaux du centre socio-médico-judiciaire de Fresnes, le premier y étant parvenu le 23 décembre 2011,

le dernier en étant sorti le 24 novembre 2013. Ce nombre restreint ne fait évidemment pas obstacle à ce que soit interrogé l'enchaînement des causes les y ayant conduites.

6/ Les quatre personnes accueillies l'ont toutes été pour manquement aux obligations qui leur étaient imposées, conformément au mécanisme de l'article 723-37 :

- La première pour méconnaissance de l'obligation de soins psychiatriques et de l'obligation d'établir sa résidence dans un lieu déterminé ;
- La deuxième pour avoir fréquenté des débits de boissons et paru dans des lieux accueillant des mineurs, les uns et les autres lui étant interdits ;
- La troisième à la suite de manquements répétés à l'obligation de soins ;
- La dernière, enfin, pour des motifs similaires.

Le cas de celle-ci est à part. En effet, alors que le mécanisme de l'article 723-37 conduisant à la surveillance de sûreté et à la rétention de sûreté exige une condamnation à une peine d'au moins quinze ans, elle avait été l'objet d'une condamnation de dix ans de réclusion. Placée en rétention de sûreté à tort le 24 août 2013, il a fallu attendre une décision de la juridiction compétente en date du 22 novembre 2013 pour lever le placement, au terme de 88 jours de privation de liberté irrégulière.

La situation des trois autres doit-elle être regardée comme conforme aux principes fondamentaux qui gouvernent la loi pénale, contenus notamment dans les articles 5 (droit à la liberté et à la sûreté) et 7 (pas de peine sans loi) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ? Rappelons que leur placement a pour origine une surveillance judiciaire prolongée en surveillance de sûreté, dont les obligations n'ont pas été respectées.

7/ Comme on le sait, le Conseil constitutionnel a jugé (décision n°2008-562 DC préc., considérant 9) que la rétention de sûreté n'était pas une peine au sens du code pénal. La Cour européenne des droits de l'homme est d'avis contraire pour une mesure équivalente de l'article 66 §1<sup>er</sup>, du code pénal allemand : 5<sup>ème</sup> section, 17 décembre 2009, *M. c. Allemagne*, n°19359/04, §133 ; voir aussi deux autres décisions dans le même sens du 24 novembre 2011),



8/ Dans les cas où la rétention de sûreté a été appliquée depuis 2008 à la suite d'un manquement aux obligations de la surveillance de sûreté, il n'y a pas en apparence de rétroactivité : la personne placée sous une telle mesure de sûreté – laquelle, selon ce qu'en a admis le Conseil constitutionnel, peut être rétroactive – sait, dès le début de la mesure, qu'en cas de méconnaissance de ses obligations, elle pourra être placée sous un régime de rétention de sûreté. Mais, en réalité, aspects punitifs et préventifs sont indissolublement liés. En raison des caractères propres de celle-ci d'une part. Surtout, dans l'hypothèse considérée, en raison de l'empilement de mesures punitives, de mesures préventives non privatives de liberté et de mesures privatives de liberté. En effet, les cas considérés doivent répondre aux conditions suivantes (article 723-37) :

- Avoir été condamnés à une peine de réclusion criminelle d'au moins quinze ans, pour un des motifs pour lesquels la rétention de sûreté peut être ordonnée ;
- Avoir été placés à la fin de leur peine, sous surveillance judiciaire ;
- A l'issue de celle-ci, avoir été placés, par le juge de la rétention de sûreté, sous surveillance de sûreté pour deux ans renouvelables ;
- Si et seulement si les obligations de cette dernière n'ont pas été respectées, être placés, par le même juge, en rétention de sûreté.

9/ Or ces séquences apparaissent empreintes de discontinuité. Lors de leur condamnation, aucun juge ne pouvait envisager d'appliquer aux personnes qui nous intéressent ici un régime de surveillance de sûreté qui n'existait pas. Rappelons que cette mesure ne vise pas tous ceux qui relèvent éventuellement d'une surveillance judiciaire (article 723-29) mais uniquement les condamnés qui, parmi eux, ont été punis des peines les plus lourdes pour de graves atteintes aux personnes. De surcroît, le seul manquement aux obligations d'une mesure de sûreté ne saurait évidemment conduire à une « peine » aussi lourde que la rétention de sûreté. C'est parce qu'ils ont été en outre condamnés pour des crimes graves et que, pour cette raison, ils sont jugés dangereux, qu'ils y sont placés. Mais ce placement n'existait pas davantage lors de leur condamnation. Chaque étape n'est donc pas intervenue « à la suite et par suite » de la précédente, comme l'écrivait la Cour européenne des droits de l'homme (cf. 24 juin 1982,

*Van Droogenbroeck c. Belgique*, §35, série A, n°50). Mais en fonction d'une construction échafaudée au fil des années, postérieurement à la condamnation initiale. « *La Cour n'exclut pas, ajoute encore la Cour de Strasbourg, que des mesures prises par le législateur, des autorités administratives ou des juridictions après le prononcé d'une peine définitive ou pendant l'exécution de celle-ci puissent conduire à une redéfinition ou à une modification de la portée de la 'peine' infligée par le juge qui l'a prononcée* » et sont par là, critiquables comme rétroactives (CEDH, G<sup>de</sup> Chambre, 21 octobre 2013, *Del Río Prada c. Espagne*, §89, n°42750/09). On peut donc légitimement s'interroger tout à la fois sur le motif qui conduit à la rétention de sûreté et sur l'application de celle-ci dans le temps, par conséquent, sur la validité des conditions, au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans lesquelles interviennent ces placements.

**10/** Cette interrogation a des aspects également très pratiques. La rétention de sûreté est applicable aux personnes dangereuses dont il faut protéger la société. La seule inobservation des obligations dont est assortie une surveillance de sûreté ne caractérise pas d'évidence une telle population. Les deux personnes rencontrées lors de la visite des lieux en octobre 2013 en sont une illustration. L'une a méconnu sciemment les obligations de la surveillance de sûreté parce qu'elle estimait elle-même (pour des raisons liées à sa psychologie) que sa place était en rétention de sûreté ; les facultés de compréhension de l'autre étaient telles qu'il mesurait sans aucun doute assez mal la portée des contraintes qui lui étaient imposées. L'absence d'estime de soi et des ressources intellectuelles limitées ne sauraient établir par elles-mêmes une manifestation et encore moins une aggravation de l'état de « dangerosité »<sup>121</sup> qui est censé être à la source d'une décision de surveillance de sûreté ; a fortiori pour un placement en rétention de sûreté.

On doit ajouter que sur les quatre personnes placées en rétention de sûreté, la « Commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté » (article 763-10 du code de procédure pénale), dont l'avis est nécessairement requis avant tout placement (article 706-53-19), s'est prononcé dans la moitié des cas défavorablement quant à la

---

<sup>121</sup> Sur la critique faite à l'emploi de ce terme, voir le rapport annuel du Contrôle général pour 2011, p.62 sq.

perspective d'un placement. Il convient surtout de rappeler que les durées de séjour en rétention de sûreté ont été respectivement de 41 jours (deux fois), 86 jours et 88 jours, autrement dit des durées pendant lesquelles il était vain d'espérer une modification de leur état constaté avant le placement. N'est-ce pas plutôt que le constat d'origine était contestable ?

**11/** Mais ce n'est pas seulement les principes et les pratiques dans lesquelles ces personnes ont été placées en rétention de sûreté qui soulèvent des interrogations. Il en va de même du régime qui leur est applicable.

**12/** La loi du 25 février 2008 est claire dans ses intentions : la rétention de sûreté prend la forme d'un placement dans un centre socio-médico-judiciaire dans lequel est proposée à la personne « *une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de cette mesure* ». Autrement dit, loin d'être une fin en soi et, par conséquent, une privation de liberté perpétuelle, la rétention de sûreté est un instrument d'évolution destiné à mettre fin au caractère « dangereux » de la personne. Pour faire bref, le centre socio-médico-judiciaire n'est pas un mouvoir, mais un outil de guérison, donc de réinsertion. Ce pourquoi la situation de la personne qui y est placée est réexaminée une fois par an (sans compter les demandes de mainlevée de la mesure présentées par l'intéressé).

**13/** Le centre socio-médico-judiciaire de Fresnes, inauguré le 6 novembre 2008, occupe une partie du rez-de-chaussée et le troisième étage (reliés par un escalier) de l'établissement public national de santé publique de Fresnes (EPSNF), matériellement voisin mais distinct du centre pénitentiaire de Fresnes, avec lequel il ne doit pas être confondu. Le rez-de-chaussée est voué aux formalités (greffe), aux visites, aux audiences et aux promenades ; le troisième étage à l'hébergement. Dans ce dernier, de part et d'autre d'un hall d'entrée s'alignent deux couloirs comportant l'un six studios individuels, l'autre quatre, ces deux secteurs pouvant être séparés par des portes fermées. Le contrôle général a relevé que les conditions matérielles d'hébergement étaient tout à fait satisfaisantes.

**14/** Un premier ensemble de difficultés existe relatif à la définition du régime applicable. Il ne saurait s'agir d'un régime pénitentiaire (le centre n'est pas une prison) même si, bien entendu, des mesures de sécurité s'imposent. Or les personnels pénitentiaires présents (de

surcroît épisodiquement, puisqu'il ne se trouve pas de pensionnaires permanents) sont conduits dans les faits à assimiler l'un et l'autre régime. Le règlement intérieur prévu par l'article R. 53-8-78 du code de procédure pénale interdit dans son annexe 2 un certain nombre d'objets aux personnes retenues, tout à fait similaires à ceux interdits en détention, parmi lesquels les téléphones cellulaires ; or, les retenus peuvent téléphoner aux personnes de leur choix (7° de l'article R. 53-8-68 du code) et toute restriction supplémentaire doit être dûment justifiée par la sécurité. Le Conseil d'État a jugé que les restrictions infondées – précisément en matière téléphonique – étaient entachées d'incompétence (6/1, 21 octobre 2011, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n°332 707, C. Roger-Lacan, rapp. publ.). En outre, la cour de promenade, comme dans trop d'établissements pénitentiaires, est dépourvue de tout équipement sanitaire ou sportif et la possibilité d'y accéder manque de souplesse. Les extractions sanitaires se font de la même manière qu'en prison (présence des surveillants pendant les soins), c'est-à-dire en méconnaissance des règles applicables. Les mesures disciplinaires ne mentionnent pas la nature et le délai des recours possibles (en particulier il n'existe pas, en rétention de sûreté, de recours administratif préalable obligatoire). Les rondes nocturnes entraînent souvent un réveil toutes les deux heures sans justification. Enfin, la question des fouilles pratiquées et celle des mesures à prendre en cas de désordre (l'article R. 53-8-72 évoque seulement « toute mesure appropriée » si le bon ordre est mis en péril) restent floues. Bref, beaucoup d'éléments sont décalqués, sauf à être plus vagues, des établissements pénitentiaires dans lesquels on sait bien que la responsabilité des détenus n'est pas le premier objectif. Cette propension est renforcée par la circonstance que, alors que l'article R. 53-8-76 du code de procédure pénale, dans l'esprit de la loi, prévoit une responsabilité conjointe exercée sur le centre de Fresnes par un directeur des services pénitentiaires et un directeur d'hôpital, seul est présent le premier ; il est prévu par la convention avec l'hôpital Paul-Guiraud que le directeur d'hôpital de l'EPSNF est aussi directeur du centre socio-médico-judiciaire : mais le poste est vacant depuis longtemps.

Au surplus, il a été constaté par les contrôleurs que certaines contraintes imposées aux intéressés pendant leur surveillance de sûreté ont été reconduites pendant la rétention de sûreté : en particulier s'agissant de restrictions aux visites. Or, le régime de la surveillance de sûreté ne peut fonder aucune mesure propre à la rétention de sûreté : seules

des mesures nécessaires au bon ordre de celle-ci (article R. 53-8-66) peuvent être prises.

15/ Un second ensemble de difficultés dénature la portée de la rétention de sûreté en ce que la prise en charge est loin de répondre aux objectifs assignés par la loi. En premier lieu, l'inactivité des personnes retenues est la règle : rien n'est organisé pour leur occupation. Il n'existe, par exemple, lors du contrôle, aucun projet éducatif, aucune activité professionnelle, non plus qu'aucune activité de plein air. Seules sont utilisées une salle de sports et une salle informatique (avec accès Internet « filtré »). Dans ces conditions, l'une et l'autre personnes présentes lors du contrôle ont fait part aux contrôleurs de leur sentiment de grande solitude, d'ennui et d'abandon. En deuxième lieu, la prise en charge médico-psychologique est satisfaisante sur le plan somatique, dès lors que l'offre de soins de l'EPSNF est disponible pour les personnes retenues (mais une hospitalisation dans cet établissement est discuté dès lors qu'il est réservé à des personnes écrouées, ce que ne sont pas les retenus). Elle l'est en apparence en matière psychiatrique, dès lors qu'en application d'une convention passée le 28 mai 2009 pour trois ans, et reconduite par voie d'avenants, le groupe hospitalier Paul Guiraud de Villejuif met à disposition du centre de Fresnes un personnel médical et soignant de haute qualité (respectivement pour 0,4 ETP et 4 ETP<sup>122</sup>). Toutefois, le faible nombre de personnes retenues n'a pas permis jusqu'alors de mettre en œuvre le projet médical de prise en charge thérapeutique, qui repose essentiellement sur des thérapies de groupe. Les médecins ont proposé que les retenus rejoignent des groupes thérapeutiques organisés au bénéfice d'auteurs d'infraction à caractère sexuel détenus à l'unité psychiatrique d'hospitalisation (UPH) du centre pénitentiaire de Fresnes : l'administration pénitentiaire s'y est opposée. Aucun texte ne permet cette possibilité et la solution préconisée, celle de l'autorisation de sortie sous escorte pénitentiaire pour permettre à la personne retenue de rejoindre l'UPH, n'était pas opératoire lors du contrôle. Dans les faits, les deux personnes alors retenues ne bénéficiaient ainsi ni d'une prise en charge médico-psychologique propre, ni de celle mise en œuvre pour des personnes détenues du centre pénitentiaire de Fresnes. Elles avaient droit à des consultations régulières d'un psychiatre (en principe une fois par semaine) et à des rendez-vous infirmiers (une fois par semaine et non plus deux

---

<sup>122</sup>Équivalent temps plein.

comme pour la première personne retenue), qui ne constituent pas un véritable programme de soins. Au surplus, aucune des quatre personnes retenues n'a bénéficié, à sa sortie, d'un suivi spécialisé ouvert aux auteurs d'infraction à caractère sexuel. En troisième lieu, enfin, la prise en charge sociale est assurée – avec bonheur – exclusivement grâce à l'engagement personnel de l'assistante sociale de l'EPSNF, dont ce n'est pas la mission. Il est difficile de voir dans ces conditions la réalisation de la « prise en charge » socio-médoco-judiciaire voulue par le législateur.

**16/** Incertitude sur les principes et faiblesses de la prise en charge sont liées : moins cette dernière est effective, plus la durée de séjour risque de se prolonger puisque l'état de la personne n'a pas de motif d'évoluer. Or, le maintien en rétention de sûreté selon des fondements aussi fragiles pose d'autant plus de questions au regard des droits fondamentaux qu'il se prolonge et qu'il ne peut, contrairement aux prévisions de la loi, être mis fin à la mesure. La brièveté des quatre placements ordonnés depuis 2011 n'est due qu'à la prise de conscience des juridictions que les exigences conduisant à ces mesures n'étaient pas satisfaites.

**17/** La mise en œuvre de la rétention de sûreté nécessite donc aujourd'hui :

- d'une part, des éclaircissements sur la nature du régime applicable, souvent, laissée dans l'ombre par les textes, dès lors qu'on s'efforce de maintenir une distinction entre « personnes détenues » et « personnes en rétention de sûreté » (les lieux ouverts aux premières sont inaccessibles en principe aux secondes et réciproquement) mais que, dans la pratique, bien des éléments du régime pénal sont repris ; par exemple, dans quel hôpital faut-il soigner une personne en rétention de sûreté ? ;
- d'autre part, un sérieux enrichissement de la prise en charge actuellement pratiquée, c'est-à-dire une adaptation des moyens à des présences encore pour longtemps peu nombreuses et vraisemblablement fugaces ;
- enfin, à une sérieuse réflexion sur le bien-fondé d'une privation de liberté appliquée aux personnes ayant méconnu les obligations d'une surveillance de sûreté, au regard des principes de la loi pénale.



Cellule sur-occupée dans une maison d'arrêt

## Avis du 24 mars 2014<sup>123</sup> relatif à l'encellulement individuel dans les établissements pénitentiaires

---

1/ Les conditions matérielles dans lesquelles une personne détenue est incarcérée sont déterminantes pour le respect de ses droits fondamentaux. Il appartient à ce titre à l'autorité publique « *de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine* » (Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, *Kudła c. Pologne*, 26 octobre 2000, GACEDH, §94). Cette obligation incombant à l'État lui impose notamment de ne pas infliger au prisonnier des conditions de détention qui sont objectivement inacceptables (Cour européenne des droits de l'homme, *Dougoz c. Grèce*, 6 mars 2001, n°40907/98, §46). Parmi de telles conditions que les autorités doivent éviter, figurent la configuration dépourvue de tout élément de confort des cellules mais aussi leur surpopulation (*Karalevičius c. Lituanie*, 7 avril 2005, n°53254/99, §§ 36 et 39).

2/ Le régime de l'encellulement individuel (qu'on appelle alors, avec Tocqueville, régime « philadelphien ») est apparu en France, avec la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales, pour des raisons tout à fait distinctes. Il est réservé à tous les prévenus et aux « courtes peines » (un an ou moins) et s'applique jour et nuit. Il accompagne d'autres mesures, comme le port de la cagoule pour tous les déplacements en prison, ou la construction d'alvéoles dans les chapelles pour que les fidèles ne puissent se voir ou encore le silence imposé pendant le travail. Il s'agit de priver la personne détenue de toute relation avec ses semblables pour que, laissée face à elle-même, elle puisse s'amender. L'encellulement individuel garantit ainsi l'efficacité du châtiment.

3/ Aujourd'hui, l'encellulement individuel a une toute autre signification. Il vise à offrir, à chaque personne incarcérée, un espace où elle se trouve protégée d'autrui et où elle peut donc ainsi préserver son intimité et se soustraire, dans cette surface, aux violences et aux menaces des rapports sociaux en prison. En permettant à chacun

---

<sup>123</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 23 avril 2014, texte n°117.



de se livrer aux activités (autorisées) qu'il a choisies, d'étudier, de réfléchir, de se prendre en charge, l'encellulement individuel n'est plus condition de l'application de la punition elle-même, mais plutôt, par la préservation de la personnalité de chacun, garantie de la réinsertion ultérieure. Comme tel, il concourt au caractère effectif des droits fondamentaux. Le contrôle général des lieux de privation de liberté est donc particulièrement attentif à cette question.

4/ Actuellement, le code de procédure pénale définit deux règles relatives à l'encellulement.

L'article 716 s'applique aux prévenus en détention provisoire : il dispose qu'ils sont placés en cellule individuelle sauf dérogation fondée, à la demande des intéressés, sur leur intérêt de ne pas être seuls ; si l'organisation du travail ou de la formation professionnelle où ils sont inscrits l'impose. Cette disposition précise en outre que lorsque les prévenus sont placés en cellule collective, « *leur sécurité et leur dignité doivent être assurées* ».

L'article 717-2 traite de la situation des condamnés. En maison d'arrêt, ils sont soumis à l'emprisonnement individuel de jour et de nuit ; dans les établissements pour peines, à un emprisonnement individuel la nuit seulement. Des dérogations peuvent toutefois être accordées pour les mêmes motifs que précédemment (sous réserve de l'absence de mention – guère explicable – de la formation professionnelle).

5/ L'application de ces dispositions fait difficulté en raison de ce qu'un universitaire a appelé « la crise du logement pénitentiaire » (Pierrette Poncela, *Revue des sciences criminelles*, 2008, p.972). Si l'administration pénitentiaire pratique un *numerus clausus* de fait dans les établissements pour peines, en n'y affectant que des condamnés qu'à mesure que des places sont disponibles, et s'assure ainsi de respecter les dispositions de l'article 717-2 applicables à ces établissements (s'agissant du principe de l'encellulement individuel mais non pas nécessairement de sa limitation à la seule période nocturne), il n'en va pas de même dans les maisons d'arrêt, dans lesquelles la surpopulation conduit à « doubler » des cellules conçues pour une personne, à « tripler » des cellules faites pour deux, voire davantage. Ces établissements, on le perçoit mal au-dehors, fonctionnent ainsi dans une tension permanente qui use les personnels et les personnes détenues. Depuis longtemps, l'encellulement individuel en maison d'arrêt est une situation très rare, accordée aux personnes détenues

dans des quartiers particuliers (isolement, discipline), souvent à vocation punitive ou de désocialisation, ou présentant des situations particulières (comportements hétéro-agressifs...).

6/ Confronté à cette situation de fait, le législateur a imaginé des palliatifs provisoires, destinés à écarter momentanément la portée du principe de l'encellulement individuel posé par le code de procédure pénale. Il a sursis à l'exécution de l'entrée en vigueur d'une dérogation très précisément limitée à ce principe : autrement dit il a laissé en usage la possibilité de s'en écarter plus aisément. Par la loi du 15 juin 2000 (II de l'article 68),<sup>124</sup> il a repoussé à 2003 l'application d'une dérogation strictement limitée. On doit noter qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2000, la population pénale s'élève à 51 441 personnes – soit 16 979 de moins qu'aujourd'hui – et la densité des maisons d'arrêt et quartiers « maison d'arrêt » est de 114 – soit 23,5 points de moins qu'actuellement. Trois ans après, le délai a été de nouveau repoussé de cinq ans, par l'article 41 de la loi du 12 juin 2003 :<sup>125</sup> il expirait donc en 2008.

7/ A cette date, le Gouvernement a imaginé un dispositif, inséré dans la partie réglementaire du code de procédure pénale (article D. 53-1, abrogé et inséré en 2013 dans le règlement intérieur type des établissements, article 38), qui consiste à prévoir que, lorsqu'un prévenu demande à être en cellule seul et qu'il ne peut être satisfait dans l'établissement où il est affecté à cette demande, il peut demander son transfèrement dans un établissement dans lequel il pourra être en cellule seul. Autrement dit, le principe de l'encellulement individuel ne doit pas s'apprécier pas au regard de l'établissement où la personne est incarcérée, mais par rapport à l'ensemble des maisons d'arrêt. Le Conseil d'Etat a validé ce raisonnement (6/1, 29 mars 2010, n°319 043, au rec., M. Guyomar, rapp. publ.). Ce qui revient au fond, pour la personne détenue (sous réserve de l'accord du magistrat), à devoir choisir entre la proximité de l'établissement avec les siens, donc la possibilité de parloirs, et l'encellulement individuel. Une telle alternative n'est pas satisfaisante au regard des droits fondamentaux, en particulier du respect du droit à une vie familiale.

<sup>124</sup> Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000765204>

<sup>125</sup> Loi n°2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000603464>

8/ Ce dispositif a été retenu à titre subsidiaire dans la loi pénitentiaire de 2009.<sup>126</sup> Mais, à titre principal, la loi a maintenu, contre l'avis du Gouvernement, le principe de l'encellulement individuel et le système d'un nouveau sursis à l'application de dérogations restreintes à ce principe, dont l'entrée en vigueur a été repoussée à cinq ans après la publication de la loi. Celle-ci ayant été publiée le 25 novembre 2009, c'est donc à la date du 25 novembre 2014 que le principe de l'encellulement individuel devrait être conçu plus strictement.

Que convient-il d'espérer à cette échéance ?

9/ En dépit des constructions d'établissements pénitentiaires, l'accroissement des flux d'entrée et la durée des détentions provisoires et des peines prononcées maintiennent, on le sait, une surpopulation carcérale insupportable. Depuis l'avis rendu sur ce point (cf. avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues, Journal Officiel du 13 juin 2012), la situation ne s'est nullement améliorée. Au 1<sup>er</sup> mars 2014, selon les données de l'administration pénitentiaire, la densité de la population dans les établissements pénitentiaires est de 117,8. Mais, en raison du numerus clausus déjà mentionné, pratiqué dans les établissements pour peines, la densité dans les maisons d'arrêt et les quartiers « maison d'arrêt » des établissements mixtes est de 137,5.

10/ Dans ces conditions, le dispositif imaginé en 2008, non seulement présente des inconvénients sérieux pour les personnes qui en demanderaient le bénéfice, mais se présente, dans les faits, de manière très théorique puisque les maisons d'arrêt qui pourraient être choisies, même éloignées du lieu d'affectation initial, ne présentent en réalité aucune possibilité d'encellulement individuel. On doit ajouter en outre que ce dispositif ne s'applique à l'origine qu'aux seuls prévenus, l'administration pénitentiaire l'ayant étendu par voie de circulaire aux condamnés des maisons d'arrêt. Or, comme il a été rappelé ci-dessus (article 717-2), tous les condamnés séjournant en maison d'arrêt sont censés aussi être hébergés en cellule individuelle. Or, ils sont majoritaires dans ces établissements (lors des visites par le Contrôle général : à Grenoble-Varces, 65% ; à Basse-Terre, 75% ; à Bois-d'Arcy, 70% ; à Lyon-Corbas, 56% ; à Nîmes, 61%...). Par conséquent, le dispositif, en raison de l'ampleur de la surpopulation carcérale est

---

<sup>126</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id>

totallement inopérant et ne peut être, par conséquent, qu'illusoire.

**11/** On doit ajouter à ces effets de nombre les effets de leur gestion par l'administration pénitentiaire. Les règles d'affectation et de séparation de personnes détenues, les placements à l'isolement et les transfèrements décidés par mesure d'ordre conduisent à rendre plus contraignant le régime de détention des uns sans aboutir à protéger efficacement les autres plus vulnérables. Les visites du contrôle général et les courriers qu'il reçoit en offrent de nombreux témoignages.

**12/** Trois solutions sont théoriquement possibles.

**13/** La première consiste à prendre, sans modifier le reste des données qui déterminent la population carcérale, une nouvelle disposition législative destinée à offrir un nouveau délai de plusieurs années avant la mise en œuvre d'un régime « normal » d'encellulement individuel, ainsi qu'il a déjà été fait à trois reprises en quatorze ans, en dépit, faut-il noter, d'un programme de construction de prisons permettant d'accroître le nombre de places disponibles.

Une telle solution n'est pas satisfaisante, en ce qu'elle se borne à enregistrer une situation très dommageable aux personnes détenues, prévenues comme condamnées, sans perspective d'amélioration autre que de moyen terme. Le contrôle général reçoit de nombreux courriers de prisonniers se plaignant des conditions dans lesquelles ils sont en surnombre dans les cellules, en méconnaissance des normes que la direction de l'administration pénitentiaire avait adopté en 1988 (notre DAP n°88G 05G du 16 mars 1988 : une seule place dans une cellule de superficie inférieure à 11m<sup>2</sup>). Plus le délai est repoussé, d'ailleurs, moins la mise en œuvre effective de l'encellulement individuel peut avoir de crédibilité. De mal nécessaire, le report prendrait le corps d'un expédient commode pour ne pas prendre les mesures qui s'imposent.

**14/** La deuxième solution tient, *a contrario*, dans la volonté de laisser le délai fixé en 2009 venir à expiration et, par conséquent donner, sans qu'il soit besoin de modifier la loi, leur plein effet aux dispositions des articles 716 et 717-2 du code de procédure pénale. Naturellement, c'est là une solution en apparence favorable aux personnes détenues, qui pourront tirer de la loi, sauf dérogations restrictives, un « droit » à être affecté seules en cellule, droit en suspens depuis quatorze ans. Le contrôle général, dont l'objet est de prévenir les conditions de vie dégradantes en prison, devrait être tout naturellement favorable à un tel choix.

On doit néanmoins s'interroger sur son réalisme. Si, dans des conditions nettement moins défavorables de densité carcérale, on a estimé en 2000 nécessaire de repousser la date de mise en œuvre du principe, comment peut-on espérer le mettre en œuvre aujourd'hui, avec une densité sensiblement plus élevée ? La loi peut être prospective, et même volontariste. Elle ne saurait être sans risques tout à fait irréaliste. Sans doute peut-elle anticiper des situations : mais à la condition qu'elle s'en donne les moyens. Tel n'est pas le cas. Les incertitudes qui pèsent sur les effets d'une nouvelle sanction pénale (la « contrainte pénale ») que le Parlement doit encore adopter (l'étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et l'individualisation des peines a des difficultés à les quantifier) ne permettent pas le choix de s'affranchir résolument des restrictions en vigueur. Ce choix aurait au surplus pour effet de créer de vaines attentes parmi les personnes détenues, génératrices de tensions qu'on doit épargner aux établissements, qui n'en manquent pas. Il faut donc renoncer à une solution aussi expéditive et sans portée.

15/ Reste une troisième solution, de portée plus modeste, qui consiste à commencer à rétablir l'encellulement individuel dans la rigueur des principes du code de procédure pénale au bénéfice de certaines catégories de personnes détenues, déterminées par un texte réglementaire ; à entrer par conséquent dans une dynamique de retour progressif des principes du code dans la réalité carcérale.

a) Cette solution comporte deux préalables.

Le premier consiste à desserrer l'étreinte de la surpopulation carcérale, comme les États-Unis, pourtant prodigues en la matière, ont commencé de le faire depuis plusieurs années, comme le prévoit aussi le projet de loi déposé au Parlement, comme l'ont défini des rapports et études dont on ne reprendra pas ici les indications qui conduisent à agir à la fois sur les flux d'entrée, par diminution, et sur les flux de sortie, par augmentation. Quelques initiatives locales arrêtées par l'autorité judiciaire, en accord avec les directions d'établissement, ont permis de diminuer les flux d'entrée, par la prise en considération des places disponibles, ou d'accroître les sorties possibles, par une politique active d'aménagement des peines. Ainsi, on pourra redonner aux maisons d'arrêt quelques marges de manœuvre qui leur permettront d'affecter en cellule, seules, un plus grand nombre de personnes détenues.

Le second doit assurer la protection des personnes détenues sujettes à des pressions contraires à leur dignité, autrement dit à assurer l'effectivité de cette disposition de la loi pénitentiaire aux termes de laquelle « *l'administration pénitentiaire doit assurer à chaque personne une protection effective de son intégrité physique, en tous lieux collectifs et individuels* ». A cette fin, sur le fondement de dispositions réglementaires expresses du code de procédure pénale, des quartiers destinés à les abriter doivent être institués dans tous les établissements, en particulier pour hommes, au-dessus d'un seuil d'effectifs déterminé par le règlement. Une affectation dans de tels quartiers peut aider beaucoup à supporter un encellulement « doublé » (à deux) dès lors qu'il ne se traduit pas par des menaces ou des violences. Ces quartiers doivent naturellement maintenir l'accès à l'ensemble des droits en vigueur en détention (promenades séparées, accès aux activités...). La protection des personnes menacées permettra d'éviter des incidents et des demandes de transfèrement, parfois brutales, fondés sur la crainte qu'inspire le fait de demeurer dans un établissement parce qu'on s'y trouve en danger. Cette manière de procéder se concilie avec le troisième alinéa de l'article 44 de la loi pénitentiaire.

b) Ces préalables réalisés, il reste aux pouvoirs publics à assurer le développement de la vie personnelle, condition nécessaire à la réinsertion. A cette fin, certaines catégories de personnes détenues, appelées à s'accroître dans le temps, doivent avoir l'assurance d'être affectées dès à présent selon le principe de l'encellulement individuel. L'expérience des personnels, celle du contrôle général, permettent de les identifier aisément. Il s'agit des personnes souffrant de handicaps, entraînant des pertes d'autonomie, notamment de pathologies invalidantes ou bien des personnes sourdes et muettes ou encore aveugles ; des personnes âgées de plus de 65 ans ; des personnes fragiles à raison des maladies dont elles sont atteintes, en particulier des affections mentales les plus sérieuses ; des personnes de nationalité étrangère qui n'entendent pas la langue française. Ces personnes devraient le plus vite possible être affectées seules en cellule à moins naturellement (on pense en particulier aux étrangers) qu'elles fassent connaître de manière dénuée d'équivoque leur demande d'avoir une vie cellulaire partagée (dans cette hypothèse, l'administration devra s'efforcer d'affecter un co-détenu que la personne aura agréé).

c) En conséquence, le projet de disposition suivant pourrait être soumis au vote du Parlement.

*« Dans la limite de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, il peut être dérogé au placement individuel dans les maisons d'arrêt, au motif de ce que la capacité de l'établissement et le nombre de personnes détenues présentes ne permettent pas son application.*

*Toutefois, cette dérogation n'est pas applicable aux personnes, définies par voie réglementaire, dont la situation particulière au regard de l'incarcération, tenant notamment à l'âge, aux conditions de santé, à de sérieuses difficultés de communication, exige une attention accrue au respect de leur droit à une vie privée. Elles sont placées en cellule individuelle en toutes circonstances, sauf lorsqu'elles présentent une demande expresse contraire ou que les risques qu'elles encourent justifient qu'elles ne soient pas laissées seules. »*

**16/** Pour les autres catégories de personnes, le décret élargira à mesure des possibilités leur vocation à bénéficier de l'encellulement individuel, la loi se bornant par conséquent à poser le principe d'une application diversifiée de la règle, diversité juridiquement fondée par des situations objectivement différentes au regard de la vie carcérale.

**17/** Cette manière de faire doit aussi permettre de redonner un sens plus restreint à l'usage du quartier d'isolement des établissements : il ne doit être utilisé que pour les personnes dont le chef d'établissement estime qu'elles font courir des risques au personnel ou aux co-détenus et non simultanément, comme aujourd'hui, aux personnes qui demandent à être protégées des autres, ce qui aboutit à donner à ces quartiers un caractère hybride inapproprié. L'isolement devrait faire ainsi l'objet d'un encadrement plus strict par les dispositions en vigueur, de manière en particulier que la durée maximale en soit réduite, en raison de ses conséquences (sur ce point, CEDH, *Öcalan c. Turquie*, 18 mars 2014, n°24069/03, §§ 104-106).

**18/** Enfin un programme d'investissement spécifique doit conduire à la disparation rapide dans les établissements pénitentiaires, y compris ceux d'outre-mer, de ces cellules appelées « chauffoirs », où s'entassent cinq, six personnes ou davantage, dans des conditions de détention particulièrement choquantes, d'autant plus que, dans les maisons d'arrêt où ces chauffoirs existent, le régime applicable et l'absence d'activités font que les occupants y restent l'essentiel de leur temps.

Pour les personnes qui, sans ambiguïté ni pression, choisissent librement d'accomplir leur détention dans une cellule partagée

(trois au plus), les plans et les budgets des établissements doivent prévoir de véritables aménagements de cellules collectives, assortis de la superficie (12 à 14m<sup>2</sup> pour deux, 15 à 19m<sup>2</sup> pour trois) et de l'ameublement adéquats.

Il en résulte qu'au projet de disposition cité au §15 ci-dessus devraient être ajoutés les deux alinéas suivants :

*« Lorsque les personnes soumises à la détention provisoire ou condamnées sont placées en cellule collective, la superficie et l'équipement de celle-ci doivent, dans la limite de trois personnes au plus, être adaptées au nombre de personnes hébergées, de manière à assurer leur sécurité et leur dignité. Les personnes doivent être aptes à cohabiter.*

*Le Gouvernement présentera chaque année au Parlement un rapport sur l'application de cette disposition, en particulier sur l'élargissement des catégories de personnes bénéficiant d'un encellulement individuel. »*



# Recommandations en urgence du 26 mars 2014<sup>127</sup> relatives au quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Villeneuve-lès-Maguelone

---

1/ L'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 permet au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, lorsqu'il constate une violation grave des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, de saisir sans délai les autorités compétentes de ses observations en leur demandant d'y répondre. Postérieurement à la réponse obtenue, il constate s'il a été mis fin à la violation signalée ; il peut rendre publiques ses observations et les réponses obtenues.<sup>128</sup>

En application de cette disposition d'urgence, mise en œuvre pour la quatrième fois depuis le début de son mandat, le Contrôleur général publie les présentes recommandations relatives au quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Villeneuve-lès-Maguelone (Hérault), visité de manière particulière par deux contrôleurs du 17 au 20 février 2014, à fin de porter une appréciation sur des informations relatives aux violences qui s'y déroulent, indications portées préalablement à la connaissance du contrôle général.

2/ Il a rendu destinataires des présentes recommandations la garde des sceaux, ministre de la justice et la ministre des affaires sociales. Un délai de seize jours leur a été imparti pour faire connaître leurs observations.

A la suite de cette procédure et conformément à la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques les constatations et recommandations suivantes.

3/ Localement, les contrôleurs ont eu des entretiens avec le directeur de la maison d'arrêt, le chef de détention, le chef et l'officier responsables

---

<sup>127</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 23 avril 2014, texte n°116.

<sup>128</sup> Prises en application de la procédure d'urgence inscrite au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007, instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000279700&dateTexte>

du bâtiment A (où se trouve le quartier des mineurs, les personnels pénitentiaires affectés dans ce même quartier, un surveillant chargé des promenades, le responsable de l'unité éducative au sein du service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO) de Montpellier, les éducateurs de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, le responsable local de l'enseignement (RLE), la psychologue, le médecin de l'unité sanitaire de l'établissement et des mineurs incarcérés. Ils ont participé à une réunion de fonctionnement du quartier des mineurs.

Postérieurement à la visite, des entretiens téléphoniques ont été réalisés avec le vice-procureur, substitut des mineurs, près le tribunal de grande instance de Montpellier, un juge des enfants, le directeur du STEMO de Montpellier et le militaire chargé de la maison d'arrêt à la gendarmerie de Villeneuve-lès-Maguelone.

4/ Il a été rencontré pendant et après la visite des difficultés importantes pour obtenir des autorités responsables les informations nécessaires à l'établissement des faits.

Dès le premier jour de leur visite, les contrôleurs ont demandé à être informés de la tenue d'éventuelles commissions de discipline devant lesquelles comparaitraient des mineurs. Deux commissions de discipline relatives à des mineurs ont été tenues durant la visite. Les contrôleurs, qui n'ont pas été informés, ou l'ont été à tort, n'ont pu assister à aucune.

Les contrôleurs ont demandé communication de documents, en particulier les comptes-rendus des commissions d'incarcération de l'année 2013, les enregistrements vidéo des incidents survenus dans la cour de promenade les 4 janvier et 11 février, enfin la totalité des comptes-rendus d'incidents, des procédures disciplinaires et des comptes-rendus téléphoniques d'incident (CRTI) établis entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 17 février 2014.

Le compte-rendu de la commission d'incarcération du 7 mai 2013, au cours de laquelle avait été abordée la question des agressions de mineurs, et l'enregistrement vidéo du 4 janvier n'ont été fournis qu'après réclamation expresse des contrôleurs, ayant constaté que ces documents n'avaient pas été remis. Les autres documents reçus sont loin d'être exhaustifs, comme le montre la circonstance que les contrôleurs disposent de comptes-rendus d'incidents graves sans les procédures disciplinaires subséquentes, de CRTI sans les comptes-rendus d'incidents les ayant motivés, ou de décisions disciplinaires

sans les comptes-rendus préalables des personnels. Une demande relative à la vidéo et aux comptes-rendus des violences survenues postérieurement à la visite, le 28 février, n'a pas abouti. En d'autres termes, malgré les rappels opérés, les contrôleurs sont loin d'avoir la certitude que les violences identifiées ci-après ont été recensées en totalité.

Ce d'autant moins que des difficultés de même nature ont été rencontrées avec le STEMO de Montpellier, qui n'a transmis aucune des « notes de situation » du responsable de l'unité éducative en 2013 qui lui avaient été demandées, et avec le parquet, qui a cru pouvoir invoquer le secret de l'instruction pour s'abstenir de communiquer une note écrite par un juge des enfants -qui lui avait été transmise - sur les violences au sein des quartiers des mineurs de la maison d'arrêt.

5/ Le Contrôleur général se voit donc contraint de rappeler qu'en application de l'article 8 de la loi du 30 octobre 2007, il obtient des autorités responsables du lieu visité toute information ou pièce utile à l'exercice de sa mission, sauf si cette communication est susceptible de porter atteinte à un secret protégé, dont aucun n'était en cause dans les documents demandés, le secret « administratif » ne lui étant pas opposable.

Il est naturellement conduit à s'interroger sur le sens des restrictions volontaires qui lui ont été opposées. Tout s'est passé comme si on avait voulu minimiser, d'une part, l'ampleur des violences en cause ; d'autre part, l'absence de réactions efficaces de certains responsables. En tout état de cause, le défaut de la transparence, requise par la loi, dans des affaires de violences ne plaide pas en faveur de ceux qui n'ont pas souhaité leur donner les éclaircissements nécessaires.

6/ Tels qu'ils ont pu être établis, c'est-à-dire très vraisemblablement sous-estimés, les constats de violences qui se déroulent au quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Villeneuve-lès-Maguelone sont graves.

7/ Le 18 février 2014, le quartier des mineurs héberge vingt enfants détenus, dont six sont incarcérés pour la première fois. Durant la totalité de l'année 2013, 114 mineurs ont été détenus dans le quartier, pendant une durée moyenne de soixante-trois jours. 13% de ces mineurs étaient âgés de moins de seize ans lors de leur placement sous écrou. Ils sont tous hébergés en cellule individuelle, sauf en

cas de sur-occupation (ainsi au printemps et à l'été 2013). De ce fait, l'essentiel des violences identifiées a lieu hors des cellules, lors des déplacements et dans la cour de promenade.

Les enfants sont divisés en deux groupes à peu près d'égale importance (douze et huit respectivement le 18 février). Chacun des groupes a accès à la cour de promenade de manière séparée une heure et demie le matin, autant l'après-midi. Hormis un point d'eau, la cour, dédiée exclusivement aux mineurs, ne dispose d'aucun équipement, ni sanitaire ni sportif ni d'aucune sorte. En revanche, elle est un lieu d'échanges et de trafics, les enfants allant rechercher dans les zones neutres bordant la cour des projections d'objets destinées aux majeurs incarcérés et remis ensuite à ceux-ci (par porosité entre quartiers), ces derniers pouvant laisser une part du butin aux mineurs.

**8/** Du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 11 février 2014, ont été recensées vingt-quatre violences graves dans la cour. Pour les raisons indiquées, les contrôleurs estiment que les violences entre enfants sont beaucoup plus nombreuses que celles qui ont été identifiées. Des interlocuteurs ont mentionné, en outre, que toutes ne faisaient pas l'objet d'un compte-rendu d'incident. Un enfant a mentionné aux contrôleurs avoir « *cassé le nez et salement amoché* » un autre dans la cour : ce dernier aurait expliqué ensuite qu'il était tombé « *en faisant des pompes et le surveillant s'est contenté de cette explication* ».

La violence est perceptible dans les comptes-rendus remis : 4 juillet 2013, la victime a reçu de nombreux coups de poing à la tête, elle « *est tombée inconsciente plusieurs minutes avant d'être conduite à l'infirmerie et a été extraite [de l'établissement] pour des examens complémentaires* » ; 4 janvier 2014 : trois enfants en agressent un quatrième et lui portent « *plusieurs coups de poing et de pied au visage au seul motif qu'il est arrivé récemment à l'établissement* » (la victime sera extraite au CHU<sup>129</sup> de Montpellier). Des armes par destination ont été utilisées (lames de rasoir par exemple).

**9/** Parmi les agressions recensées, neuf (plus du tiers) implique des enfants arrivés la veille ou l'avant-veille dans l'établissement. Il existe donc vraisemblablement ou bien un « rite de passage » à l'entrée en prison, comme l'évoque une commission réunie le 7 mai 2013, ou bien de fréquents règlements de comptes pour des affaires extérieures à la

---

<sup>129</sup>Centre hospitalier universitaire.

prison. L'origine géographique pèse également : lors de la visite, huit mineurs proviennent de Montpellier, cinq de Nîmes, trois de Marseille, deux de Sète, un de Toulouse. Mais quels que soient les motifs, les contrôleurs ont recueilli de manière indirecte des témoignages relatifs à certains d'entre eux, libérés ou transférés, faisant état d'« enfants traumatisés ». Aucune plainte n'est déposée (à l'exception de celle, exceptionnelle, d'une mère en février 2014).

10/ A la date de la visite, aucune parade efficace à ces agressions n'a été mise en œuvre et, par conséquent, elles se poursuivent. Le personnel pénitentiaire apparaît démuné matériellement. La surveillance de la cour n'est pas sans défaut dès lors que des angles morts existent (vision et caméra fixe) qui ne disparaissent que si l'on fait usage d'une caméra mobile et à la condition supplémentaire que le soleil (le matin) n'en obscurcisse pas la vision ; les témoignages recueillis établissent que de nombreux incidents échappent au surveillant chargé de surveiller la cour à distance. Les procédures d'intervention des surveillants, dont l'intégrité physique doit évidemment être préservée, en cas d'incident dans la cour, sont lourdes et lentes. Surtout, les procédures disciplinaires sont également lentes. Les délais de convocation devant la commission de discipline peuvent atteindre plusieurs mois ; compte de la durée moyenne de la détention des enfants, beaucoup ne sont jamais punis à raison des violences physiques qu'ils ont exercées : ainsi, les six agresseurs poursuivis pour des violences commises le 18 avril 2013 ont été déférés devant la commission de discipline du 27 juin suivant ; à cette date, au moins quatre étaient déjà sortis. Au surplus, les « mesures de bon ordre » définies dans la réglementation (note du 19 mars 2012) pour les fautes de faible gravité ne sont jamais utilisées, sauf par le responsable local de l'enseignement. Dans ces conditions, « les agents ne croient plus en rien » dit un responsable. A tout le moins, leur conviction relative à l'efficacité de mesures contre la violence paraît singulièrement émoussée.

11/ Il existe, en application des textes en vigueur, une prise en charge pluridisciplinaire des enfants incarcérés. Mais, à la réunion à laquelle ont assisté les contrôleurs, la manière de procéder n'a pas permis d'examiner la situation individuelle de chaque mineur. Contrairement à la circulaire du 24 mai 2013, aucun cahier de consignes n'est tenu dans le quartier ; autrement dit, la transmission d'informations paraît mal assurée. De leur côté, les soignants de l'unité sanitaire, qui ont à connaître des effets des violences, ne souhaitent pas être liés à

d'éventuelles suites judiciaires. Le médecin responsable se refuse à produire les certificats établis à toute autre personne qu'aux intéressés, jugés « suffisamment matures » pour apprécier les suites à donner, même s'il prend soin de préciser que ces certificats sont à la disposition de tout expert que nommerait l'autorité judiciaire. Le parquet a, quant à lui, indiqué ouvrir une enquête judiciaire à chaque fait de violence commis par des mineurs détenus. Mais, d'une part, il n'a pas été possible d'établir quelle part de ces faits avait été portée à sa connaissance (notamment, le logiciel judiciaire CASSIOPEE ne permet pas d'identifier les dossiers en fonction du lieu de commission des infractions), par conséquent de restituer l'ensemble des violences et de leurs suites ; d'autre part, ces enquêtes se heurtent, dans la grande majorité des situations, au silence des victimes et de leurs parents.

**12/** Le seul facteur d'évolution identifié réside dans l'initiative de la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de réunir une commission interdisciplinaire à compter d'octobre 2013 sur le thème d'un « plan d'action violence » dont les axes d'action se traduisent avant tout par des journées de formation.

**13/** La persistance de pratiques violentes au sein du quartier des mineurs visité met en péril de manière très sérieuse l'intégrité corporelle des mineurs incarcérés dans l'établissement. Cette situation grave et urgente amène le Contrôleur général à formuler les observations ci-dessous.

**14/** Il doit être rappelé en tout premier lieu qu'aux termes de l'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant, les États signataires veillent à ce que « *tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge* ». En outre, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, « *la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité [a] été constamment reconnue par les lois de la République (...) [que toutefois], les dispositions originelles de l'ordonnance du 2 février 1945<sup>130</sup> n'écartaient pas la responsabilité pénale des mineurs et n'excluaient pas, en cas de nécessité, que fussent prononcées à leur égard des mesures*

---

<sup>130</sup> Ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069158>

*telles que le placement, la surveillance, la retenue ou, pour les mineurs de plus de treize ans, la détention ; que telle est la portée du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs. » (Cons. constit. n°2002-461 DC du 29 août 2002, consid. 26). Si la détention est donc admise, elle ne doit pas faire disparaître pour autant toute recherche de « relèvement éducatif ».*

**15/** Or, il existe une sorte de résignation aux formes d'agression constatées, tirée du motif que ces enfants sont de toute évidence portés à la violence et que rien d'utile ne peut être opposé à ce qui apparaît comme relevant de leur nature. Ce sentiment ne peut être admis. S'il est vrai que des mineurs, évidemment plus nombreux parmi ceux qui sont emprisonnés, recourent volontiers à la violence, cette circonstance ne peut être admise comme un fait irrémédiable. Le dispositif éducatif de milieu ouvert et le système pénitentiaire doivent adapter leur prise en charge aux personnes qui leur sont confiées. Il n'est ni motivant ni utile de regretter un temps, dont la réalité est très douteuse, où les mineurs auraient été différents. Des réflexions ont été entreprises. Elles doivent être amplifiées et traduites dans chaque quartier de mineurs, pour lequel des audits réguliers devraient être conduits.

**16/** Dès ses premières recommandations publiques relatives à un établissement pénitentiaire,<sup>131</sup> le Contrôleur général des lieux de privation de liberté soulignait que les cours de promenade des prisons « *constituent paradoxalement un espace dépourvu de règles dans des établissements soumis à des normes multiples et incessantes. Elles sont, en quelque sorte, abandonnées aux détenus, qui considèrent volontiers la cour comme un exutoire au confinement en cellule et comme un marché, substitut aux privations. En cas de rixe ou d'agression, il faut attendre que les détenus aient réintégré le bâtiment pour reprendre le contrôle de la situation. Les conséquences en sont triples : le plus fort impose sa loi ; des blessures graves sont fréquemment constatées ; bon nombre de détenus refusent d'aller en promenade, de peur des agressions. Et les coupables d'infractions sont loin d'être toujours sanctionnés* ». Il faisait valoir que « *la reconquête des cours de promenade, qui ne peut se concevoir que comme un processus de longue haleine, doit être recommandée comme un objectif de l'administration pénitentiaire. Progressivement, dans*

---

<sup>131</sup> Recommandations relatives à la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône, Journal officiel du 6 janvier 2009, §4.

*certaines hypothèses, dans certains établissements, jusqu'à s'appliquer en toutes circonstances et en tous lieux, les surveillants, en effectifs suffisants, comme d'ailleurs tout autre acteur, doivent coexister dans tous les espaces avec les détenus. La cour doit redevenir ce pourquoi elle est faite : un lieu de promenade, c'est-à-dire de détente, de sociabilité ou de possibilité de rester seul ».* Cinq ans plus tard, aucun effort en ce sens n'a été entrepris. La présence du personnel pénitentiaire, pourvu qu'il soit connu et apprécié, dans les cours, pourrait précisément être entamée dans les cours de quartiers de mineurs, afin de prévenir à la fois la récupération des « projections », les trafics et les violences. Elle doit évidemment s'accompagner des mesures de sécurité nécessaires, notamment de procédures d'intervention beaucoup plus promptes.

**17/** Simultanément, la prise en charge éducative des enfants, qu'exprime la présence d'éducateurs de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse en prison, doit comprendre l'éducation au règlement des différends, au respect mutuel, à la dénonciation des mythologies (différences supposées fondées sur des origines géographiques distinctes). En même temps, les éducateurs en détention doivent recevoir de leur environnement professionnel l'appui et les outils que nécessitent ces apprentissages. Les enfants en souffrance doivent être identifiés et pris en charge de manière adaptée.

**18/** La prison doit, plus encore dans le cas particulier des enfants, établir, même pour des séjours de courte durée, des liens de confiance avec les familles. L'absence de plaintes en cas de violence traduit la résignation ou la peur, ou les deux : le dialogue instauré à intervalles réguliers doit faciliter les rapprochements et les démarches nécessaires. Corollairement, les auteurs d'agressions doivent être identifiés et leurs proches placés devant leurs responsabilités.

**19/** Les directions et les parquets (et, avec eux, les forces de police ou de gendarmerie) doivent poursuivre ces auteurs sur les plans disciplinaire et, si nécessaire, pénal ces violences. A cette fin, les procédures doivent être conciliées, dans le respect des droits de la défense, avec des durées d'emprisonnement le plus souvent courtes. On a aussi souvent indiqué que des délais rapides étaient infiniment plus éducatifs que des procédures aboutissant longtemps après la commission des faits : cette assertion se vérifie aussi en prison, autant pour les auteurs que pour les personnels. Il n'est pas acceptable que les violents puissent développer dans la prison un sentiment d'impunité comparable à celui qu'ils peuvent éprouver au-dehors. On



veillera naturellement à ce que la matérialité des faits soit établie : les quartiers de mineurs doivent être outillés en conséquence.

20/ Enfin la question du signalement à l'autorité judiciaire par les médecins ayant été amenés à évaluer les conséquences corporelles des agressions se pose. Le rapprochement des deux dispositions du code de déontologie médicale applicables (articles R. 4127-10 et R. 4127-44 du code de la santé publique) devrait autoriser ce signalement. En effet, lorsqu'il découvre que la personne qu'il examine a fait l'objet de sévices ou de mauvais traitements, le médecin ne peut saisir l'autorité judiciaire qu'avec l'accord de l'intéressé ; mais cet accord n'est pas requis dans le cas d'un mineur ou d'une personne incapable (et de surcroît dans cette hypothèse l'autorité administrative peut également être saisie). L'application de ces dispositions suppose que soient reconnues comme « sévices », au sens où le terme est ici employé, les conséquences des coups reçus en cour de promenade. Elle suppose aussi que le médecin n'invoque pas de « circonstances particulières » dont l'article R. 4127-44 lui reconnaît le droit de les invoquer « en conscience » pour s'abstenir d'aviser les autorités. La portée de la réglementation ne saurait toutefois faire de doute : les enfants sont particulièrement protégés des violences d'autrui. De plus, si des circonstances particulières peuvent être invoquées dans le cas de mineurs détenus, ce ne peut être que celle d'être isolés, parce que coupés de leurs familles, et celle d'être paralysés par la crainte de représailles en cas de plainte. Ces circonstances imposent au médecin une vigilance encore plus attentive qu'au-dehors et, par conséquent, un signalement conçu largement. La protection que vaut au malade le secret médical, évidemment essentielle, n'a pas à se retourner contre lui. C'est ce qu'il adviendrait si aucun signalement n'était fait. Ce n'est pas ainsi que peut être conçu le code de déontologie. Il appartient aux autorités sanitaires d'en rappeler la portée dans les établissements pénitentiaires.

## Avis du 9 mai 2014<sup>132</sup> relatif à la situation des personnes étrangères détenues

---

1/ La loi pénale s'applique naturellement aux étrangers, sous réserve de conventions internationales, régissant des situations particulières, par exemple, la protection des diplomates ou le droit de l'extradition. Par conséquent, la présence d'étrangers en détention ne doit pas étonner.

2/ Les conditions juridiques de leur détention relèvent de principes simples, depuis longtemps définis par le Conseil constitutionnel. « *Le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques à la condition de respecter les engagements internationaux souscrits par la France et les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République.* » (n°89-269 DC du 22 janvier 1990, consid. n°33) Si certains de ces droits sont inaliénables, comme le droit à la vie ou le droit de ne pas subir de torture, de traitements inhumains et dégradants, il n'existe en revanche « *aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle [conférant] aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national* » (par exemple, n°2005-528 DC du 15 décembre 2005, consid. 14). Il en résulte qu'il appartient à la loi de concilier les autres libertés et droits fondamentaux avec l'ensemble des objectifs de valeur constitutionnelle, en particulier la sauvegarde de l'ordre public. Rien ne s'oppose, par exemple, à ce que pour assurer celui-ci existent des sanctions pénales (ainsi l'interdiction du territoire, article 131-30 du code pénal) ou administratives (ainsi l'expulsion, art. L. 521-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile) applicables aux seuls étrangers.

Rien n'interdit théoriquement à la loi, pour ces seuls objectifs, de différencier les régimes de détention entre Français et étrangers. Le code de procédure pénale prévoit ainsi un régime particulier de libération conditionnelle destiné à faciliter l'expulsion de personnes étrangères détenues (article 729-2), comme on le verra ci-après. Mais, *a contrario*, lorsque la loi n'a pas prévu de distinction, il ne peut y avoir de différences de traitement en prison du seul fait de la nationalité.

---

<sup>132</sup> Publication au Journal Officiel de la République française du 3 juin 2014, texte n°69.

Ainsi, le principe d'égalité, sous réserve de distinctions fondées sur d'autres critères (prévenus et condamnés, etc.), reprend toute sa portée et, avec lui, les « *garanties fondamentales accordées aux personnes détenues* », dont il appartient au législateur de déterminer les règles (Cons. constitutionnel, décision n°2014-393 QPC du 25 avril 2014, consid. n°5). Certes, dans une telle hypothèse, « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général* » mais c'est à la condition « *que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (n°2003-483 DC du 14 août 2003, consid. n°23). Mais dès lors que ces conditions ne sont pas remplies, aucune différence de traitement ne trouve sa justification.

Il résulte simplement de ces principes que, de manière pratique, rien ne justifie, sauf exception, une différence de traitement entre les personnes détenues de nationalité française et celles de nationalité étrangère. En revanche, l'absence de mesures spécifiques de l'administration peut engendrer, dans certaines circonstances, une rupture irrégulière de cette égalité.

3/ Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 18,5% des 77 883 personnes écrouées étaient de nationalité étrangère.

Cette réalité appelle plusieurs précisions.

En premier lieu, l'administration pénitentiaire ne publie pas de données sur la part d'étrangers dans les personnes effectivement hébergées (au nombre de 67 075, à la même date). Elle n'est vraisemblablement pas différente de celle des étrangers écroués. Il est possible qu'elle soit légèrement supérieure, en raison de plus grandes difficultés d'accès des étrangers qu'on peut supposer à l'aménagement des peines, comme on verra ci-après.

En deuxième lieu, on sait que cette part est plus élevée que la part des étrangers dans la population française (6%). On a expliqué depuis longtemps et savamment cette différence, qui a fait naître des commentaires moins judicieux, par trois ordres de facteurs : les délits, propres aux étrangers, relatifs à l'entrée et au séjour ; les pratiques institutionnelles résultant de la loi et des tribunaux ; les caractères de la population étrangère, largement partagés avec les catégories sociales de Français les plus défavorisées, lesquelles peuplent massivement les prisons.

En troisième lieu, la réalité étrangère est incontestable du point de vue juridique. Mais elle présente une grande variété du point de vue de la détention : prévenus, condamnés mais aussi écrou extraditionnel. Il en va de même du point de vue social : certains étrangers, par leurs modes d'existence, sont très proches des personnes de nationalité française, du fait de l'ancienneté de leur séjour ou de leur niveau de vie ; d'autres, au contraire, n'entendent rien de la langue française, pas plus qu'aux procédures qui leur sont appliquées. Conformément à sa mission, c'est à ces derniers que le contrôle général s'est intéressé, évidemment sans exclusivité.

En quatrième lieu, la situation des étrangers dans les prisons se présente qualitativement (en raison de ce qui précède) et quantitativement de manière différente selon les établissements pénitentiaires. Si, dans les établissements pour peines, le nombre d'étrangers est relativement proche du pourcentage national des étrangers écroués (centre de détention de Joux-la-Ville, 16,5% lors de la visite du contrôle en 2009 ; centre de détention de Muret, 16,3% en 2013 ; maison centrale de Saint-Martin-de-Ré, 19% en 2009...), il n'en va pas de même dans les maisons d'arrêt (ou les centres pénitentiaires dont les quartiers « maison d'arrêt » pèsent lourd), à recrutement plus local, dont la population reflète la répartition des étrangers sur le territoire national ou bien la concentration des affaires judiciaires (maison d'arrêt d'Aurillac, en 2012, 8,8% ; maison d'arrêt de Gap, en 2011, 16% ; maison d'arrêt de Nice, en 2008, 33% ; maison d'arrêt de Paris la Santé, en 2010, 42,45% ; centre pénitentiaire de Fresnes, en 2012, 36,1% ; centre pénitentiaire Sud francilien, en 2013, 21,8%...). Les caractères de cette population étrangère ne sont pas toujours comparables, notamment au regard des nationalités dénombrées dans un seul établissement : douze nationalités au centre pénitentiaire de Baie-Mahault (Guadeloupe), dont une seule regroupant les deux tiers des étrangers ; mais plus de cent nationalités parmi les 2 165 personnes détenues à Fresnes le 1<sup>er</sup> janvier 2012. On peut évidemment déduire de cette dernière circonstance combien la prise en charge des étrangers peut être lourde, ce qui n'enlève rien à la nécessité de garantir l'exercice de leurs droits fondamentaux.

4/ Il doit être clairement perçu par les responsables que l'absence de maîtrise de la langue française multiplie, en quelque sorte, la vulnérabilité propre à la personne détenue ; que, pour l'étranger, par conséquent, doivent être simultanément mis en œuvre les trois

volets d'une complète information sur l'exécution de sa peine ; de l'apprentissage de la langue française ; accessoirement, de la pratique de sa langue maternelle.

5/ Le premier besoin à satisfaire est la claire compréhension par l'étranger de ses droits et devoirs en détention. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 (article 23)<sup>133</sup> prévoit que cette information est dispensée oralement, « dans une langue compréhensible » par l'arrivant, ainsi que par la remise d'un livret d'accueil.

a) Une première difficulté est relative à l'application de cette disposition dans ses deux aspects. La traduction des documents et des consignes indispensables à la vie en détention est nécessaire. La loi n°2013-711 du 5 août 2013<sup>134</sup> et son décret d'application du 25 octobre suivant règlent la question de l'interprétation dans les affaires juridictionnelles (il convient d'y veiller s'agissant du juge de l'application des peines) mais nullement dans les procédures administratives. C'est pourquoi :

- La distribution des traductions (six langues étrangères) du guide de l'administration *Je suis en détention* doit être effectivement assurée (dans une maison d'arrêt comprenant beaucoup d'étrangers ces traductions n'étaient pas conservées au quartier des arrivants mais dans les locaux administratifs, à l'économat) et le nombre de traductions élargi (par exemple au turc et au mandarin) ; des documents-type (formulaires de requête, comme à l'établissement de Melun) peuvent être également traduits à la condition là encore, qu'ils soient diffusés (le guide d'une association hispanophone réalisé pour les personnes détenues d'une maison d'arrêt de la région parisienne est stocké sans usage dans les locaux du service pénitentiaire d'insertion et de probation ; un lexique en dix-neuf langues élaboré par l'association des visiteurs de prison n'est pas distribué ni dans une prison de la région parisienne ni dans une prison lyonnaise) ;

---

<sup>133</sup> Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021312171&categorieLien=id>

<sup>134</sup> Loi n°2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027805521>

- Dans les établissements comportant un grand nombre de personnes qui ne sont pas francophones, des fascicules avec pictogrammes (compréhensibles) reprenant les éléments essentiels du règlement et des bons de cantine doivent être distribués aux arrivants intéressés ;
- Le canal vidéo interne, s'il existe, doit être un instrument de diffusion utile de connaissances pour le public étranger.

b) Une deuxième difficulté réside dans l'insuffisant recours aux services d'un interprète. Il est certaines circonstances dans lesquelles le régime de détention ou la santé de la personne sont d'évidence en jeu. Ces moments cruciaux sont les entretiens lors de l'arrivée dans l'établissement, les procédures disciplinaires quelle qu'en soit la forme, les mesures de classement et de déclassement d'activités, les entretiens contradictoires (article 24 de la loi du 12 avril 2000),<sup>135</sup> les démarches avec le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, la prise en charge sanitaire, en particulier pour recueillir le consentement aux soins et y associer le patient. Une convention a été opportunément signée entre la direction interrégionale de Paris et un organisme d'interprétariat (y compris par téléphone) : son financement devrait être élargi (treize mille euros seulement en 2013 pour le « milieu ouvert » et le « milieu fermé ») et son principe étendu ailleurs, s'il ne l'est pas déjà. Certains hôpitaux accueillant des détenus ont passé de telles conventions : elles ne sont pas connues des praticiens. Les contrôleurs ont rencontré un étranger auquel un poumon a été retiré sans qu'il ait pu donner son accord, ni même en savoir le motif, en méconnaissance des articles L. 1111-2 et L. 1111-4 du code de la santé publique. Des incompréhensions de cette nature peuvent conduire à des erreurs graves mettant la vie de personnes en péril ou, plus fréquemment, à des refus de soins générateurs de dangers pour la santé des intéressées.

c) Une troisième difficulté réside dans le fait que des étrangers sont dans l'incapacité de faire connaître leurs demandes. Ce silence peut leur valoir au mieux de ne pas bénéficier d'avantages auxquels ils ont droit (par exemple des mesures d'aménagement de peines, comme ce Turc âgé, « permissionnable » et « conditionnable », parfaitement

---

<sup>135</sup>Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005629288>

oublié dans une maison centrale), au pire d'être regardés comme des rebelles à la discipline et traités comme tels. Les contrôleurs l'ont constaté dans le cas d'un Somalien rencontré, avec un interprète, en détention. Pour des étrangers aussi isolés, il importe de prévoir, à intervalles réguliers, des entretiens avec des interprètes pour vérifier que l'absence de besoins formulés n'est pas liée à l'incapacité d'y procéder.

d) Une quatrième difficulté réside dans le choix des interprètes. Le recours à un co-détenu doit être évité dans la mesure du possible : il oblige à partager des informations avec des personnes qui peuvent être intéressées. Un interprète professionnel est toujours préférable. A défaut, des professionnels ou des membres d'association ou encore des salariés de prestataires privés, peuvent être sollicités avec des précautions. A cette fin, les écoles de recrutement, les entreprises intervenantes et les associations devraient encourager la pratique des langues étrangères et repérer ceux qui en ont la pratique : ainsi, les fiches de poste de l'unité sanitaire de la maison d'arrêt de Villepinte comportent la nécessité de la maîtrise de plusieurs langues, mais cet exemple est isolé.

6/ Le deuxième besoin, corollaire du premier, qui doit être assuré aux étrangers détenus est sans nul doute tout à la fois l'accès à la langue française et le maintien de la possibilité d'accéder à leur propre langue. L'accès au français n'est pas seulement nécessaire pour les seuls besoins des intéressés : la compréhension des consignes est également indispensable à la sécurité de l'établissement.

a) Une première difficulté concerne l'appréciation par les personnels de la connaissance du français par des étrangers. Cette appréciation apparaît très empirique, voire arbitraire selon les nécessités du personnel. Au cours d'une visite, les contrôleurs ont assisté à une commission de discipline au cours de laquelle il apparaissait d'évidence que le comparant n'entendait rien à la langue française ; consultant le dossier de discipline quarante-huit heures plus tard, les contrôleurs ont relevé qu'avait été cochée la case selon laquelle l'intéressé comprenait et s'exprimait en français. Il existe aussi des appréciations inexplicablement divergentes entre services et entre personnes. Il convient que le test d'appréciation d'alphabétisation réalisé par les enseignants à l'entrée en détention, d'une part, soit appliqué systématiquement aux étrangers et soit conçu pour permettre de mesurer le degré de maîtrise de la langue française et,

si possible, celui de la langue d'origine. Cette appréciation devrait s'imposer ensuite à tous.

**b)** Les conditions d'apprentissage de la langue française ne sont pas nécessairement adaptées. La plupart des enseignants mettent très justement l'accent sur les cours dits « FLE » (français langue étrangère). Encore faut-il que ces cours soient accessibles aux personnes qui en ont le plus grand besoin ; qu'ils ne soient pas antinomiques des horaires de travail en atelier ou en qualité d'« auxiliaire » (les étrangers, plus souvent désargentés que les autres, choisissent évidemment dans cette hypothèse le travail) ; que les méthodes pédagogiques utilisées soient appropriées (un étranger rencontré ne devait son succès à l'évaluation écrite que grâce à la mémorisation purement visuelle d'images, sans aucun apprentissage réel de la langue).

**c)** L'accès à la radio, à la télévision ou à tout moyen (presse et, le moment venu, internet) accélérant l'apprentissage doit être facilité (la prise en charge du coût de la télévision pour les personnes sans ressources doit être faire l'objet d'une attention particulière, prolongée autant que nécessaire).

**7/** Corollairement, la faculté de pouvoir pratiquer leur langue dans leur vie personnelle doit être reconnue aux étrangers.

Un soin attentif doit être apporté à l'affectation dans les établissements et au sein de chaque établissement, de telle sorte que des personnes très isolées sur le plan linguistique (certaines personnes d'Europe de l'Est ou de pays lointains comme la Mongolie ou les États du Sud-Est asiatique) puissent se faire comprendre d'un interlocuteur, en évitant toutefois de constituer des ailes entières de ressortissants d'une même nationalité, ce qui facilite les dérives. Dans le cas de personnes très isolées, des transfèrements doivent être prévus.

L'accès à des supports en langue maternelle doit être recherché : livres (les fonds des bibliothèques pénitentiaires laissent à désirer sur ce point), CD ou DVD. Des dérogations à l'interdiction des postes récepteurs de radio à ondes courtes doivent être accordées.

**8/** Les conditions d'existence des étrangers détenus doivent aussi faire l'objet d'attentions particulières et de mesures efficaces lorsqu'elles ne troublent en rien le bon ordre et la sécurité.

**9/** Les étrangers sont, beaucoup plus que les autres personnes détenues, isolés en France. En particulier, le droit au respect de leur



vie familiale, autrement dit la qualité des liens avec leurs proches, doit faire l'objet de solutions adaptées.

a) Les pratiques actuelles d'aide sont inadaptées pour les étrangers qui n'ont d'autres parents que des personnes domiciliées, éventuellement très loin, dans d'autres pays.

Une somme d'un euro est créditée sur le compte téléphonique des arrivants pour leur permettre de prévenir leur proche de leur incarcération. Cette somme est insuffisante, eu égard au but recherché, pour les communications avec l'étranger. Elle devrait être adaptée au coût de la communication pour le pays de résidence des parents, ou du conjoint, ou encore des enfants. Il en va de même des timbres en principe remis dans les dotations d'arrivant : ils sont destinés seulement aux correspondances nationales (une exception contraire constatée dans une maison d'arrêt) et ne sont d'aucune utilité pour l'étranger ; la possibilité doit être donnée de mesures d'effet identique pour l'international.

b) Pour ceux qui souhaitent avoir accès au téléphone, les formalités sont souvent impossibles (remises de facture...), comme il a été relevé dans l'avis du 10 janvier 2011 du contrôle général relatif à l'usage du téléphone par les personnes privées de liberté (Journal Officiel du 23 janvier) ; les coûts sont prohibitifs au regard des ressources disponibles (cinq minutes de conversation avec un interlocuteur du Bangladesh ou du Brésil reviennent à 6,25 € ; 0,625 € vers un poste fixe en France et 1,50 € vers un téléphone cellulaire) ; enfin les heures d'accès au téléphone en détention sont souvent incompatibles avec les horaires nécessités par le décalage horaire. Sur ces éléments, déjà évoqués en 2011, aucune novation n'est intervenue.

c) Le contrôle général revendique l'accès (contrôlé) aux téléphones portables et au réseau Internet. Une première mesure utile et urgente en permettrait l'usage (ainsi que celui de la messagerie électronique) aux étrangers isolés. Dans une salle dévolue à cet effet, un ordinateur pourrait, par exemple, être muni de logiciels d'échanges de la nature de ceux offerts par Skype® et d'une messagerie dont le contenu serait vérifié à chaque échange.

d) L'incapacité de l'administration à comprendre une lettre rédigée en langue étrangère pour en vérifier le contenu ne doit jamais conduire à l'absence d'acheminement de cette lettre à son destinataire : le droit des personnes détenues de correspondre (article 40 de la loi pénitentiaire)

ne saurait être remis en cause du fait des carences de l'administration. Corollairement, la possibilité (article 25 de la loi pénitentiaire) et le secret des conversations entre une personne et un avocat, fût-il étranger et résident d'un autre pays, doivent être assurés. Les numéros de téléphone demandés doivent être enregistrés sur la liste des numéros autorisés, dès lors qu'aucun motif de sécurité ne s'y oppose. Comme pour les lettres, l'incapacité de l'administration d'opérer les vérifications nécessaires ne peut se retourner contre le demandeur.

e) La rédaction de lettres peut être difficile lorsque leurs auteurs ne savent pas écrire. Les écrivains publics ont largement disparu des établissements : ce sont bien souvent des co-détenus (par exemple les bibliothécaires) qui jouent ce rôle. Cette solution n'est qu'un pis-aller et devrait être améliorée.

f) Les familles résidant à l'étranger qui se rendent à l'établissement pour bénéficier de parloirs avec leur proche doivent, du fait de leurs sujétions particulières, disposer de facilités particulières : dans la prise de rendez-vous (par le réseau Internet par exemple – il a déjà été demandé par le contrôle général que chaque établissement dispose d'un site et d'une adresse électronique) ; dans les souplesses accordées à d'éventuels retardataires ; dans la durée des parloirs autorisés. Elles doivent également pouvoir accéder aux informations qui les concernent (procédure d'obtention du permis de visite, modalités de réservation d'un parloir et de la remise d'objets) dans une langue qui leur est compréhensible. De même, un devoir d'information de l'administration aux familles (par le même truchement) s'impose-t-il en cas d'hospitalisation, de transfèrement ou de toute autre cause d'impossibilité de rencontre.

g) La Croix Rouge française, comme elle en a la possibilité dès aujourd'hui pour les Somaliens (par mandat du CICR<sup>136</sup>), devrait recevoir habilitation afin de rencontrer tous les détenus qui sont dans l'incapacité de contacter leur famille ou sont, de fait, entièrement dans la solitude.

**10/** Le niveau de fortune des étrangers isolés est généralement très faible. Ils ne peuvent attendre aucun secours de l'extérieur. Or, on sait que les ressources intérieures (travail, formation rémunérée) ne bénéficient qu'à une minorité de personnes détenues. Dans

---

<sup>136</sup> Comité international de la Croix rouge.

une maison d'arrêt où se trouvent beaucoup d'étrangers, 53% de ces derniers disposaient de moins de cinquante euros sur leurs comptes nominatifs (37% pour les Français). De surcroît, les étrangers participent davantage à l'entretien de leur famille dans le besoin par l'émission de mandats internationaux. Dans la même maison d'arrêt, sur vingt-huit envois d'argent relevés pendant une période donnée, dix-sept étaient destinés à l'étranger.

Cette situation met fréquemment les étrangers en situation de faiblesse par rapport aux autres personnes détenues, avec les abus auxquels une telle situation peut conduire (domestication des premiers au profit des secondes).

Dans ces conditions, l'accès aux aides en nature et en numéraire prévues par la loi doit être régulier et prolongé autant que le requiert la situation de l'étranger. Le décret prévu à l'article 31 de la loi pénitentiaire devrait utilement prévoir une adaptation du volume de cette aide suivant les besoins, dès lors que ceux-ci, comme il vient d'être démontré, ne sont pas égaux.

**11/** La possibilité de travailler ou de se former doit être ouverte sans discrimination aux étrangers.

Est parfaitement discriminatoire le choix de certains établissements de refuser de classer au travail les étrangers en situation irrégulière au regard de l'entrée et du séjour des étrangers. Ce refus se justifie par deux motifs. D'une part, un étranger ne saurait travailler sans autorisation délivrée par l'autorité administrative (voir par exemple pour un salarié l'article L. 5221-2 du code du travail) : mais ce raisonnement ne peut être tenu dès lors que le travail pénitentiaire, on le rappelle, échappe aux lois sur le travail. D'autre part, des établissements ont soutenu qu'un numéro de sécurité sociale définitif était demandé par les organismes compétents en vue du règlement par l'administration pénitentiaire des cotisations sociales. Interrogés par le contrôle général, tant la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) que la direction de la sécurité sociale ont fait valoir qu'un numéro provisoire suffisait pour procéder à la Déclaration annuelle des données sociales (DADS) requise par la réglementation en vigueur (article R. 243-14 du code de la sécurité sociale). Ce double motif n'est donc pas pertinent.

**12/** Enfin, des pratiques conformes aux usages dans le pays d'origine doivent être admises, dès lors qu'elles sont compatibles avec le bon ordre et la sécurité des établissements.

La fourniture de plaques chauffantes et d'aliments conformes aux usages locaux (comme on fournit d'ores et déjà aujourd'hui des menus particuliers sur prescription médicale) doit permettre à certains étrangers, dont les modes de vie peuvent être très différents, d'éviter des difficultés de santé dues à l'absorption de nourritures cuisinées selon les normes françaises. Le contrôle général a eu des informations précises sur de telles difficultés.

Dans le domaine religieux (offices ou aliments), il est renvoyé à l'avis du contrôle général du 24 mars sur l'exercice du culte dans les lieux privatifs de liberté (Journal Officiel du 17 avril) ainsi qu'au chapitre 8 de son rapport 2013 (p.247).

**13/** L'application des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile aux étrangers détenus appelle également des améliorations précises.

a) De manière générale, certains établissements, comportant une forte population étrangère, sont encore dépourvus de « point d'accès au droit » ou de présence associative. Ces dispositifs sont pourtant fortement sollicités, on le sait, en matière de droit des étrangers. Là où ils existent, leurs effectifs (par conséquent leurs heures de présence) et la présence d'interprètes ne sont pas nécessairement adaptés aux besoins. Les préfetures (service des étrangers) ont des difficultés à reconnaître leur rôle et des conventions devraient y aider.

b) La possibilité de demander l'asile est un droit fondamental dont les limitations ne peuvent être envisagées qu'avec de très sérieux motifs. Or, ce droit subit deux limitations substantielles sans aucun véritable fondement. En premier lieu, de fait, il est très difficile de déposer une demande pendant la durée de la détention : aucune information n'est donnée ; les « points d'accès au droit » encouragent souvent le report du dépôt de la demande d'asile après la sortie (c'est-à-dire une fois l'étranger concerné placé en rétention) ; il n'y pas d'interprète disponible ; des documents peuvent être difficilement accessibles.<sup>137</sup> En second lieu, l'admission provisoire au séjour, délivrée par les préfets, nécessaire pour que la demande soit examinée selon une procédure normale par l'office français de protection des réfugiés et apatrides (article L. 723-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) est, dans beaucoup de

<sup>137</sup> cf. avis du Contrôleur général du 13 juin 2013 sur la possession de documents personnels par les personnes détenues, Journal Officiel du 11 juillet.

préfectures, systématiquement refusée par celles-ci, ou bien laissée sans suite. Non pas au motif qu'elle ne serait pas nécessaire, mais parce que la présence de tous les étrangers détenus est ipso facto, sans examen particulier, réputée constituer « *une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État* » (3° de l'art. L. 741-4 du même code). La circulaire du 1<sup>er</sup> avril 2011 a défini cette « menace grave » comme celle susceptible de conduire à une mesure d'expulsion (art. L. 521-1 du code). Or, d'une part, du point de vue de la procédure, la commission d'une infraction pénale ne dispense pas le préfet d'examiner l'ensemble des circonstances de l'affaire (Conseil d'État, 24 janvier 1994, M'Barki, n°127 546, au rec., concl. Abraham) ; d'autre part, sur le fond, toutes les infractions pour lesquelles leurs auteurs ont été condamnés à des peines d'emprisonnement ne sont pas constitutives d'une menace grave, alors au surplus que des liens familiaux existeraient sur le territoire français. La Cour européenne des droits de l'homme (*J.M. c. France*, n°9152/09, §140 à 150) a jugé que l'impossibilité de présenter une demande d'asile avant d'être en rétention et le recours systématique à la procédure prioritaire pour les demandes présentées dans ces conditions méconnaissent le droit à un recours effectif (article 13 de la Convention). La pratique préfectorale de refuser systématiquement l'admission provisoire au séjour conduit nécessairement à une procédure « prioritaire » qui ne garantit pas, malgré les précautions apparentes, un examen suffisamment sérieux ; elle appelle donc les mêmes critiques que celles de la Cour.

c) L'obtention ou le renouvellement des titres de séjour se heurte également à des difficultés de fait, en particulier à la constitution des dossiers nécessaires, à la fabrication de photographies d'identité, à la présentation des dossiers en préfecture, au respect des délais. Depuis une circulaire du 25 mars 2013 toutefois, ces formalités ne sont plus subordonnées à la présentation personnelle de l'étranger en préfecture ; toutefois, toutes les conventions nécessaires ne sont pas encore signées. En tout état de cause, tout n'est pas pour autant aisé et des étrangers peuvent se trouver démunis de titre pendant la détention (et privés ainsi du droit à certaines prestations sociales) ou à la sortie de la détention (donc connaître de graves difficultés de réinsertion) alors même qu'ils y ont théoriquement droit (comme conjoint de Français par exemple). Un temps précieux est perdu. Aucun étranger ayant droit à un titre de séjour ne devrait perdre sa qualité de personne en situation régulière du fait de la détention, sauf interdiction judiciaire du territoire ou mesure administrative d'éloignement.

d) Pour les formalités relatives à l'établissement ou au renouvellement des titres de séjour, certains juges de l'application des peines accordent libéralement des permissions de sortir afin que les étrangers puissent déposer des dossiers devant les services des préfectures. D'autres non, alléguant une situation irrégulière au regard du séjour. Pourtant, il est admis (circulaire du 25 mars 2013) qu'une personne écrouée ne peut être regardée comme en situation irrégulière au regard des lois sur le séjour. Surtout, une décision d'abstention pour ce motif conduit à maintenir la situation précisément reprochée à l'intéressé. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, aidés par les associations et les points d'accès au droit, doivent être suffisamment informés en matière de législation sur les étrangers pour éclairer les magistrats sur les chances raisonnables d'une personne détenue d'obtenir un titre de séjour.

e) Lorsque la permission de sortir est accordée, le refus des services des préfectures de déterminer des horaires de rendez-vous rend le respect de ceux fixés pour la permission difficile. La prise en compte des exigences de l'incarcération devrait conduire à la mise en œuvre d'un circuit de formalités particulier pour les personnes détenues en permission.

**14/** De manière générale, l'aménagement des peines revêt clairement, toutes choses égales par ailleurs, un caractère fréquemment discriminatoire à l'encontre des étrangers.

a) En effet, outre que l'absence de titre de séjour peut faire obstacle, de fait, à une permission de sortir, elle prive les étrangers de la possibilité de rechercher un contrat de travail et une formation, ou de bénéficier de prestations sociales. Ces étrangers sont donc hors d'état de satisfaire aux conditions qui leur ouvriraient un placement en semi-liberté ou en libération conditionnelle par exemple. Ces obstacles ne devraient pas exister si ces personnes ont droit au séjour.

b) Lorsqu'elles n'ont pas droit au séjour, il devrait pouvoir être envisagé un projet de probation à réaliser dans le pays d'origine. Mais cette dernière hypothèse n'est jamais examinée, y compris pour des pays proches, comme le montre ce cas d'un détenu de nationalité belge suivi par le contrôle général. Les peines d'emprisonnement des étrangers ont, par conséquent, des chances d'être plus longues que celles des Français.

c) L'article 729-2 du code de procédure pénale autorise le juge à ordonner la libération conditionnelle d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, dès lors que celle-ci est exécutée, y compris sans le consentement de l'intéressé. Cette mesure pourrait pallier l'impossible aménagement de peines. Mais elle suppose d'abord une entente entre le magistrat qui ordonne la mesure et le préfet qui l'exécute ; si ce dernier s'y oppose, elle ne peut être réalisée. Elle suppose ensuite que le pays d'origine accepte l'admission de l'étranger sur son propre territoire : ce n'est pas nécessairement le cas, même lorsque la nationalité est incontestable. Le contrôle général a eu connaissance de la situation d'un étranger condamné à une peine perpétuelle très ancienne, sans espoir de sortir, le bénéficiant d'une « libération conditionnelle – expulsion » n'étant pas admise par tous. La perpétuité devient donc, dans cette hypothèse, une réalité dont la Cour européenne des droits de l'homme estime que, « dans des circonstances particulières », elle fait difficulté au regard de l'article 3 (traitements inhumains et dégradants) de la Convention (par exemple, Grande Chambre, 30 mars 2009, *Léger c. France*, n°19324/02, §91). Certains magistrats ont recours à des libérations conditionnelles « retour volontaire » : une telle pratique devrait être encouragée.

**15/** Les étrangers peuvent aussi solliciter, lorsqu'ils sont condamnés, l'exécution de leur peine dans leur propre pays. Mais un tel transfèrement n'est possible que s'il existe des accords bilatéraux à cette fin. Les contrôleurs ont rencontré en maison centrale un ressortissant de la Dominique séparé depuis plus de trente ans des siens (aucun parloir) qui, en l'absence d'accord, n'avait aucun espoir d'achever l'exécution de sa peine à perpétuité ailleurs qu'à plusieurs milliers de kilomètres des siens. La France devrait œuvrer à l'élaboration par les Nations Unies d'une convention internationale en la matière, se substituant éventuellement à l'absence d'accords bilatéraux (ainsi qu'il a été fait, jadis, à l'échelle européenne en matière d'extradition).

**16/** La situation des étrangers détenus peut donc appeler des mesures particulières, à fin d'assurer la mise en œuvre du principe d'égalité en prison et corollairement d'éviter des conditions d'incarcération inhumaines ou dégradantes. Les recommandations ici décrites doivent donc être sérieusement prises en considération.

# Index

---

Accès aux droits .....	10, 23, 35, 39, 57, 64, 75, 80, 211
Accès aux droits sociaux.....	10, 131, 211
Accès aux soins.....	29, 35, 39, 47, 57, 61, 64, 112, 131, 183
Activités, travail et formation..	10, 17, 23, 35, 61, 99, 112, 119, 141, 179, 183, 211
Alimentation .....	39, 61, 87, 179
Biens personnels.....	29, 33, <b>41</b> , 87, 157
Centres éducatifs fermés.....	<b>64, 179</b>
Centres et locaux de rétention administrative.....	<b>7, 55, 57</b>
Conditions de travail des personnels	7, 10, 21, 29, 35, 61, <b>95</b> , 112, 119, 141
Conditions matérielles d'hébergement..	7, 15, 17, 21, 29, 35, 39, 55, 57, 75, 112, 119, 141, 167, 202
Confidentialité des communications .....	15, 23, 25, 57, 68, 157
Discipline.....	64, 131, 167
Droit à l'information.....	23, 47, 57, 80, 211
Droit au respect de la vie privée.....	7, 23, 47, 55, 57, 112, 202
Droits de la défense.....	15, 21, 29, 33, 105
Éducation .....	64, 167, 179, 193
Encellulement individuel.....	<b>193</b>
Établissements pénitentiaires	10, 17, 25, 35, 41, 47, 55, 61, 99, 112, 119, 131, 141, 157, 167, 183, 193, 202, 211
État civil / documents d'identité.....	47, 131, 157, 211
Étrangers.....	7, 55, 57, <b>211</b>



Exécution des peines.....	15, 131, 167, 211
Femmes .....	15, 21, 29, 167
Formation des personnels .....	7, 64, 95, 179
Fouilles .....	15, 39, 167
Garde à vue et rétention douanière.....	10, 21, 29, 33, 39
Hygiène.....	7, 15, 21, 29, 33, 35, 55, 57, 112, 141, 179
Informatique .....	<b>99</b> , 211
Localisation géographique .....	64, 179
Maintien des liens personnels et familiaux..	7, 25, 35, 55, 57, 61, 68, 99, 112, 151, 167, 211
Mineurs / enfants .....	55, 57, 61, 64, <b>167</b> , 179, 193, <b>202</b>
Moyens de contrainte.....	23, 64
Outre-mer.....	55, 57, 61, 112
Psychiatrie.....	23, 75, 80, 151
Recommandations en urgence .....	112, 141, 179, 202
Relations entre personnels et personnes privées de liberté.....	10, 75
Religion.....	<b>87</b>
Rétention de sûreté .....	<b>183</b>
Surpopulation.....	17, 55, 61, 112, <b>119</b> , 141, 202
Téléphone .....	17, <b>68</b> , 112, 131, 167, 211
Tout lieu de privation de liberté .....	68, 87, 95, 105
Traçabilité (registres / inventaires).....	7, 21, 29, 33, 39, 41, 57
Transsexualisme.....	<b>47</b>
Violence.....	10, 17, 75, 141, 151
Visioconférence .....	<b>105</b>

Suite à la ratification par la France du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines et traitement cruels, inhumains et dégradants (OPCAT) adopté par l'assemblée générale des Nations Unies en 2002, le législateur français a institué en 2007 un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et lui a conféré le statut d'autorité administrative indépendante.

Le Contrôleur général joue le rôle de Mécanisme national de prévention (MNP) aux termes de l'OPCAT. Celui-ci veille à ce que les personnes privées de liberté soient traitées avec humanité et dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Dans ce cadre, le Contrôleur général peut visiter à tout moment, sur l'ensemble du territoire français, tout lieu où des personnes sont privées de liberté. Il s'agit notamment des établissements pénitentiaires, des établissements de santé, des locaux de garde à vue, des centres de rétention pour les étrangers, des centres éducatifs fermés, des véhicules permettant le transfèrement des personnes privées de liberté, etc.

Ce recueil compile tous les avis publics, recommandations et recommandations en urgence qui ont été publiés au Journal Officiel de la République Française durant le mandat de M. Jean-Marie Delarue (2008-2014).

Dans la mesure où il a été constaté que ces avis et recommandations peuvent s'avérer pertinents pour d'autres MNP de par le monde, le Contrôleur général, conjointement avec l'ONG internationale Association pour la Prévention de la Torture (APT), a décidé de les traduire vers l'anglais et l'espagnol, afin de les rendre accessibles à un plus grand nombre d'acteurs actifs dans la prévention de la torture et d'autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants.

ISBN : 978-2-940337-70-5

---

**APT**  
**www.apl.ch**

---

---

**CGLPL**  
**www.cglpl.fr**

---