

Le Contrôleur général  
des lieux de privation de liberté

**Rapport d'activité 2012**



Le Contrôleur général  
des lieux de privation de liberté  
**Rapport d'activité 2012**



DAJLOZ

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays. Le code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 133-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

Éditions Dalloz  
SA au capital de 3 956 040 €  
Siège social  
31-35, rue Froidevaux  
F-75685 PARIS cedex 14  
RCS Paris 572 195 550  
Siret 572 195 550 00098  
APE 221 A  
TVA FR 69 572 195 550  
[www.dalloz.fr](http://www.dalloz.fr)

Service clientèle  
tél. 0 820 800 017

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté  
*Rapport d'activité 2011*  
ISBN 978-2-247-12528-9  
Nuart 6991087  
© Éditions Dalloz, 2013

# Sommaire

<b>Glossaire</b>	<b>VII</b>
<b>Avant-propos</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre 1</b>	
Analyses politiques 2012 du contrôle général	5
<b>Chapitre 2</b>	
Les suites données en 2012 aux avis, recommandations et saisines du contrôle général	87
<b>Chapitre 3</b>	
Discipline et sanctions dans les lieux de privation de liberté	115
<b>Chapitre 4</b>	
L'accès aux droits de la défense des personnes privées de liberté	171
<b>Chapitre 5</b>	
Privation de liberté et accès aux soins	215
<b>Chapitre 6</b>	
« Monsieur le Contrôleur général... » (témoignages reçus)	255
<b>Chapitre 7</b>	
L'enfermement des enfants	263
<b>Chapitre 8</b>	
Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2012	287

**Chapitre 9**

Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrages 337

**Annexe 1**

Tableau récapitulatif des principales recommandations du CGLPL pour l’année 2012 349

**Annexe 2**

Carte des départements et établissements visités en 2012 367

**Annexe 3**

Les rapports de visite rendus publics sur le site internet [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr) 368

**Annexe 4**

Bilan budgétaire 370

**Annexe 5**

Les contrôleurs et collaborateurs 372

**Annexe 6**

Les textes de référence 374

**Annexe 7**

Les règles de fonctionnement du CGLPL 382

# Glossaire

AAH	Allocation pour adulte handicapé
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
AGDREF	Application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APIJ	Agence publique pour l'immobilier de la justice
ARS	Agence régionale de santé
ASPDRE	Admission en soins psychiatriques à la demande d'un représentant de l'État (ex HO)
ASPDT	Admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ex HDT)
AVS	Assistant de vie sociale
CAF	Caisse d'allocations familiales
CDAPH	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (ex COTOREP)
CAP	Commission de l'application des peines
CARSAT	Caisse d'assurance retraite de la santé au travail (nouvelle CRAM)
CCR	Consignes, comportement, régime (mention utilisée dans le logiciel GIDE)
CD	Centre de détention
CDSP	Commission départementale des soins psychiatriques
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEF	Centre éducatif fermé
CEL	Cahier électronique de liaison
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFG	Certificat de formation générale
CGPLL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CHS	Centre hospitalier spécialisé
CICI	Comité interministériel de contrôle de l'immigration
CLAN	Comité de liaison alimentation et nutrition
CLI	Correspondant local informatique

CME	Commission médicale d'établissement
CMP	Centre médico-psychologique
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire
CNE	Centre national d'évaluation
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP	Centre pénitentiaire
CPA	Centre pour peines aménagées
CPIP	Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
CPP	Code de procédure pénale
CPT	Comité de prévention de la torture (Conseil de l'Europe)
CPU	Commission pluridisciplinaire unique
CRAM	Caisse régionale d'assurance maladie (nouvellement CARSAT)
CRUQPEC	Commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge
CSL	Centre de semi-liberté
CSP	Code de la santé publique
CRA	Centre de rétention administrative
DAP	Direction de l'administration pénitentiaire
DAVC	Diagnostic à visée criminologique
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DGS	Direction générale de la santé
DISP	Direction interrégionale des services pénitentiaires
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
DPS	Détenu particulièrement signalé
DPU	Dispositif de protection d'urgence
DSPIP	Direction des services pénitentiaires d'insertion et de probation
ELOI	(logiciel de gestion de l')éloignement
EPM	Établissement pénitentiaire pour mineurs
EPSNF	Établissement public de santé national de Fresnes
ERIS	Équipes régionales d'intervention et de sécurité
FAED	Fichier automatisé des empreintes digitales
FNAEG	Fichier national automatisé des empreintes génétiques
FIJAIS	Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles

GAV	Garde à vue
GIDE	(logiciel de) Gestion informatisée des détenus
HAS	Haute autorité de santé
HDT	Hospitalisation à la demande d'un tiers (actuelle ASPDRE)
HL	Hospitalisation libre
HO	Hospitalisation d'office (actuelle ASPDT)
ILE	Infraction à la législation sur les étrangers
ILS	Infraction à la législation sur les stupéfiants
IPM	Ivresse publique manifeste
ITT	Incapacité temporaire de travail
JAP	Juge de l'application des peines
JLD	Juge des libertés et de la détention
LC	Libération conditionnelle
LRA	Local de rétention administrative
LRP	Logiciel de rédaction des procédures
MA	Maison d'arrêt
MAF	Maison d'arrêt « femmes »
MAH	Maison d'arrêt « hommes »
MC	Maison centrale
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OPFRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OMP	Officier du ministère public
OPJ	Officier de police judiciaire
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PAF	Police aux frontières
PCC	Pôle central de contrôle
PCI	Poste central d'informations
PEP	Parcours d'exécution de la peine et aussi Porte d'entrée principale (prison)
PIC	Poste d'information et de contrôle
PP	Préfecture de police
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PPP	Partenariat public privé
PSAP	Procédure simplifiée d'aménagement de peine
PSE	Placement sous surveillance électronique

PTI	Protection du travailleur isolé
QA	Quartier « arrivants »
QCP	Quartier « courtes peines »
QD	Quartier disciplinaire
QNC	Quartier « nouveau concept »
QI	Quartier d’isolement
QPA	Quartier pour peines aménagées
QLS	Quartier de semi-liberté
RIEP	Régie industrielle des établissements pénitentiaires
RLE	Responsable local de l’enseignement
RPE	Règles pénitentiaires européennes
RPS	Réduction de peine supplémentaire
SEFIP	Surveillance électronique « fin de peine »
SEP	Service de l’emploi pénitentiaire
SL	Semi-liberté
SMPR	Service médico-psychologique régional
SMR	Seuil minimum de rémunération
SPIP	Service pénitentiaire d’insertion et de probation
SPT	Sous-comité des Nations unies pour la prévention de la torture
STIC	Système de traitement des infractions constatée
TA	Tribunal administratif
TAP	Tribunal de l’application des peines
TGI	Tribunal de grande instance
UCSA	Unité de consultations et de soins ambulatoires
UHSA	Unité d’hospitalisation spécialement aménagée
UHSI	Unité hospitalière sécurisée interrégionale
UMD	Unité pour malades difficiles
UMJ	Unité médico-judiciaire
ZA	Zone d’attente

# Avant-propos

Au terme d'une nouvelle année de travail vigilante et intense, le contrôle général rend ici son cinquième rapport annuel sur l'état des lieux de privation de liberté en France et les recommandations qu'il en a déduites, adressées aux pouvoirs publics.

On doit, pour lire ces pages, se défaire de trois attitudes.

L'une est bien connue : « “ils” n'ont que ce qu'ils méritent » et, « “ils” ont fait souffrir. À leur tour, “ils” doivent payer ». Cette attitude, qui ne saurait évidemment viser ceux qui sont privés de liberté sans avoir jamais commis une infraction (malades en souffrance mentale, certaines gardes à vue...) et, en dehors même de la question du respect du droit à la dignité de toute personne humaine, se retourne contre ceux qui la prennent : si la privation de liberté s'accompagne de traitements inhumains, quel sera l'état des êtres qui les auront endurés au jour de leur sortie ?

L'autre est un relativisme de bon ton : les lieux de privation de liberté ne sont certes pas parfaits en France mais la situation d'autres pays est bien pire. Voyez les prisons surpeuplées d'autres continents. Voyez le traitement psychiatrique appliqué dans certains pays. Cette allégresse administrative omet deux considérations. La première, souvent rappelée – au moins dans ces rapports annuels – est qu'il n'y a pas de thermomètre de la souffrance : qui saurait affirmer que celle d'un malade en proie à l'ennui et sans relations avec les siens est un fardeau plus léger que celle de son homologue d'un pays où les soins sont plus « rustiques » ? La seconde est que le caractère des droits fondamentaux, à la protection desquels le contrôle général consacre sa mission, est leur indivisibilité. Il n'y a pas de petites entorses à ces droits, de coups de griffe bénins, de méconnaissances blagueuses. Imaginer des parloirs pénitentiaires sous forme de salles communes où on doit crier pour se faire entendre de son épouse : ce sont-là des conditions d'atteinte au droit au respect de sa vie privée et familiale qui n'est pas plus grave ou moins grave que cette échelle de punitions d'un centre éducatif fermé où la longueur des communications téléphoniques de l'enfant avec ses parents est tarifée selon son comportement. Dans les deux cas, il y a méconnaissance du droit en cause. Ce constat est nécessaire mais aussi suffisant.

La dernière attitude est la plus paralysante. Elle tend à interdire de mettre en cause un dispositif de privation de liberté au motif que ceux qui le servent font bien des efforts

pour le faire fonctionner, que leur vie quotidienne est harassante, parfois dangereuse et qu’ils ont consenti déjà bien des sacrifices pour le faire évoluer. Voyez les changements déjà opérés, dit-on ; voyez le mal qu’ils se donnent... Tout cela est parfaitement exact. Mais ce n’est pas le débat. Le respect des droits fondamentaux est simple et robuste. Il ne se glorifie pas de circulaires et de comités interministériels. Il a un maître mot : l’effectivité. Autrement dit, une obligation de résultats ; pas de moyens. C’est seulement une fois que cette manière de voir est admise que l’on doit porter une attention soutenue aux conditions par lesquelles les droits fondamentaux sont respectés ou non : les conditions de travail, la propension des forces de sécurité au respect de la loi, les mentalités... Mais l’ordre des facteurs doit être ici rigoureusement respecté. Trop de volontés de réformes sont tuées sur l’autel de l’offense aux agents, de l’ignorance de leur réalité professionnelle, du chemin déjà parcouru. De la même manière, d’ailleurs, que ceux qui voudraient que la privation de liberté soit une tanière de loups et non un hébergement d’êtres humains agissent contre leur propre intérêt, il est probable que ceux qui défendent une conception de la sécurité qui fait fi de la dignité des personnes sont les premières victimes de leurs convictions.

C’est nanti de ces préalables que le contrôle général résume ici une année d’activités sous forme de thèmes sur lesquels il revient ou qu’il développe, selon un canevas proche du précédent rapport annuel, qui facilitera la tâche de nos plus fidèles lecteurs, s’ils ont survécu à sa lecture.

Un premier chapitre passe en revue la synthèse des rapports adressés aux ministres en 2012, en distinguant ce qui a été rendu public (trois avis ou recommandations) de ce qui ne l’a pas été. S’agissant de ce dernier volet, pour faciliter la lecture, les principales catégories de lieux privatifs de liberté sont distinguées (rétention et zone d’attente, centres éducatifs fermés, garde à vue, établissements pénitentiaires et hôpitaux psychiatriques...) et, dans chacune d’elles, sont abordées successivement en premier lieu les éléments de contexte (les initiatives gouvernementales ou autres en 2012) ; en deuxième lieu un élément que le contrôle général souhaite mettre en valeur (pour les établissements pénitentiaires, les extractions hospitalières par exemple) ; en troisième lieu les autres recommandations faites aux ministres, parmi lesquelles on retrouvera sans doute des notations faites dans d’autres rapports. Mais le contrôle général n’appréhende nullement la répétition, et même, *horresco referens*, l’insistance inconvenante.

Le deuxième chapitre entend mettre en relief, tant pour ce qui a été publié que pour ce qui ne l’a pas été, les suites que les pouvoirs publics ont données aux recommandations du contrôle général. Celui-ci, contrairement à ce qu’espèrent parfois les personnes qui ont recours à l’institution, n’a que des prérogatives de description et d’analyse, d’une part et, d’autre part, d’incitation, ce qui n’est pas mince et le satisfait. Il est de la responsabilité des élus de suivre ou non. Faut-il avoir à rappeler ici, en ces temps de vaches efflanquées, que tout n’est pas affaire de crédits dans la mise en œuvre de la dignité humaine ?

Suivent quatre chapitres purement thématiques, dont le choix répond à des préoccupations actuelles du contrôle général et qu'il a nourris des courriers qu'il reçoit (en abondance) et des visites qu'il effectue. Le premier (chapitre 3) examine les conditions dans lesquelles se définit et s'exerce la discipline dans les lieux de privation de liberté : elle est souvent en effet difficile dans ses modalités et très lourde dans ses conséquences. Le deuxième (chapitre 4) s'intéresse, dans le même champ, aux droits de la défense des personnes privées de leur liberté, qui mettent en cause plusieurs droits fondamentaux (droit de se défendre, droit à un recours effectif) dont la portée est souvent méconnue. Le troisième (chapitre 5) est relatif aux pathologies de longue durée dans les lieux privatifs de liberté et à l'accès à leur prise en charge : s'il apparaît de manière très générale que les soins d'urgence, d'une part, et les affections les plus ordinaires, d'autre part, sont globalement pris en considération, il n'en va pas de même d'autres maladies, dont le soin est souvent peu compatible avec les exigences inévitables de sécurité. Le dernier (chapitre 7) développe la manière dont se pratique aujourd'hui en France l'enfermement des enfants.

Le rapport présente enfin des éléments qui, pour être désormais « habituels », sont essentiels à la compréhension du travail du contrôle général :

Sa connaissance de la vie quotidienne des personnes privées de liberté : l'objet du chapitre 6, en offrant quelques-uns de leurs témoignages (anonymisés) en est une illustration ;

Sa transparence à l'égard de l'opinion et des pouvoirs publics : le bilan d'activité (chapitre 8) livre les éléments les plus détaillés sur ce qu'il a fait et avec quels moyens, y compris un avant-projet de loi modifiant la loi qui l'a institué ;

L'inscription des lieux qu'il visite dans une appréciation des données statistiques d'ensemble de la politique pénale, de la rétention et des soins psychiatriques, grâce aux séries chiffrées qu'a bien voulu actualiser pour le contrôle M. Bruno AUBUSSON de CAVARLAY, chercheur au CSEDIP / CNRS (chapitre 9), à qui va ma gratitude.

Les annexes permettront à chacun de mieux comprendre et inscrire l'action du contrôle général des lieux de privation de liberté dans le cadre des règles qui sont les siennes (Protocole des Nations Unies et loi du 30 octobre 2007) ; de mieux saisir ce qui a été fait (établissements visités, recommandations faites, rapports mis en ligne sur [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr)), avec quels effectifs et moyens.

Sur ce dernier élément, le lecteur constatera aisément à quel point le travail du contrôle, qui n'érite trop souvent qu'une personne en effigie perceptible, est parfaitement collectif, tant dans les réflexions qui l'inspirent que dans les réalisations qu'il conduit. Le présent rapport en est l'illustration parfaite. L'anonymat qui est la règle ne doit pas faire obstacle à la grande reconnaissance que j'ai pour chacun de ceux qui, contrôleurs, chargés d'enquête ou administratifs, ont permis à la cause de la protection

des droits de progresser sans doute un peu. Ils ont raison d’en être fiers ; ils peuvent se dire que leur travail, qu’ils ne ménagent pas, n’y est pas pour rien. Ils sont la « main invisible » des droits fondamentaux.

Jean-Marie Delarue

# Chapitre 1

## Analyses politiques 2012 du contrôle général

L'article 10 de la loi du 30 octobre 2007 prévoit que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté envoie aux ministres compétents des conclusions et recommandations postérieurement à chaque visite d'établissement et qu'il a la faculté de faire connaître aux pouvoirs publics des avis ou propositions. Recommandations ou avis peuvent être rendus publics. En général, ils ne le sont pas, du moins avant un certain temps. L'objet de ce chapitre est de faire connaître le contenu des propositions qui ont été faites au Gouvernement dans les rapports ou les avis qui lui ont été envoyés en 2011.

Au fil des mois de l'activité du contrôle et de l'envoi de recommandations à l'issue des visites d'établissements (pénitentiaires, hospitaliers, de police...) aux ministres compétents, il est apparu assez vite la nécessité de compléter ces recommandations par des avis de portée plus générale. Si, en effet, les visites permettent de saisir des questions excédant l'espèce particulière, tel n'est pas toujours le cas. Inversement, lorsqu'un certain nombre de visites ont été effectuées, des problématiques constantes apparaissent plus précisément, qu'une seule recommandation d'établissement ne permet pas nécessairement de retracer.

### 1. Les avis et recommandations publiées au *Journal officiel*

La loi du 30 octobre 2007 instituant le contrôle général des lieux de privation de liberté permet la publication d'avis et de recommandations selon deux procédures distinctes.

Le droit commun de l'article 10 de la loi prévoit que le Contrôleur général formule des avis, des recommandations ou des propositions de modification de textes de lois ou de règlements applicables et que chacun de ces avis ou propositions peut faire l'objet d'une publication, pourvu que les pouvoirs publics en soient informés et que cette publication englobe leurs observations.

**L’exception de l’article 9 de la loi** succède à la constatation par le contrôle général, au cours d’une visite, d’une « violation grave des droits fondamentaux d’une personne privée de liberté » : dans cette hypothèse, des observations sont communiquées aux ministres compétents à qui est impari un délai de réponse. Au terme de ce délai, constat est fait que la violation grave a ou non cessé et, si le contrôleur général le juge nécessaire, les observations et les réponses (si elles sont parvenues) sont « immédiatement » rendues publiques.

En 2012, deux avis ont été rendus publics au titre de l’article 10 ; des recommandations sur le fondement de l’article 9 ont été publiées à une reprise.

## 1.1 Les avis publics

Les deux avis sont en réalité complémentaires dès lors qu’ils portent, le premier sur le nombre de personnes détenues, le second sur une modalité d’aménagement de peines, la semi-liberté, susceptible de diminuer ce nombre et illustrative des aménagements de peine de manière générale.

### 1.1.1 L’avis relatif au nombre des personnes détenues publié le 13 juin 2012

Il a été publié dans une conjoncture précise, celle des élections législatives, ce qui n’était évidemment pas un fait de hasard.

**L’intention était moins de rappeler les conséquences sur les personnes placées sous main de justice de la sur-occupation qui atteint de manière sensible toutes les maisons d’arrêt (et parfois, outre-mer, des établissements pour peine) : le contrôle général en avait déjà fait état dès son premier rapport annuel<sup>1</sup>. Mais plutôt, au-delà des traditionnelles descriptions sommaires des matelas par terre, à quoi se borne souvent le commentaire sur la sur-occupation, évoquer les causes de la situation et ce qui peut y remédier.**

En effet, l’observation selon laquelle la plupart des pays comparables à la France connaissent également des phénomènes de surpopulation carcérale et celle qui conduit à dire que des pays moins fortunés sont des lieux de phénomènes beaucoup plus effrayants encore (Afrique, Amérique latine) ne dispensent pas de rechercher les causes nationales de cet état de fait sans céder à la tentation de donner au phénomène, ancré dans notre fonctionnement social, un caractère d’inéluctabilité. Une telle analyse aurait d’ailleurs dû être faite bien antérieurement, notamment lorsqu’il s’est agi de déterminer de vastes programmes de construction de nouveaux lieux de détention : comme l’indique l’avis, les explications qui fondent la nécessité de construire vingt-quatre mille nouvelles places de prison dans les annexes à la loi de programmation et d’exécution des peines du 27 mars 2012 sont bien maigres et contestables. C’est en réfléchissant à la croissance de la population des personnes placées sous main de justice qu’on peut trouver des solutions adaptées.

1. *Rapport d’activité du Contrôleur général des lieux privatifs de liberté pour 2008*, Paris, Dalloz, mars 2009, 253 p., p.28.

Cette croissance – au moins celle qui caractérise la forte montée des dix dernières années – a des causes multifactorielles : les infractions punies de prison qui ne l'étaient pas antérieurement ; le développement de procédures de jugement plus rapides ; la mise en œuvre (sauf motivation particulière) de peines minimales dans certaines situations ; la sévérité accrue quant à beaucoup de crimes ; l'effort mené depuis 2010 par les juridictions pour une meilleure exécution des très courtes peines d'emprisonnement. En sorte que la prison se remplit tout à la fois de très courtes peines et de très longues peines.

Les remèdes à cette pluralité de facteurs doivent être eux-mêmes divers. Interroger le bien-fondé de l'emprisonnement pour certaines infractions et certaines personnes ; soumettre à examen la capacité du système pénitentiaire national à prévenir la récidive ; questionner les procédures conduisant à la sanction de l'incarcération, y compris la capacité des prévenus à se défendre dans des conditions acceptables<sup>1</sup> et à être, par conséquent, entendus ; développer de nouvelles peines hors emprisonnement – qui ne seront pas pour autant moins « efficaces »<sup>2</sup> ; accroître l'aménagement des peines, dans l'esprit de la loi dite pénitentiaire du 24 novembre 2009 ; dans cette dernière orientation, privilégier surtout les mesures durables et facilitant la réinsertion, plutôt que les procédures de court terme, certes utiles mais sans effet quantitatif significatif (comme le placement sous surveillance électronique).

L'avis a pris parti sur deux points qui ont suscité, après publication, discussion : il en est très bien ainsi.

En premier lieu, des réserves ont été faites sur l'idée du *numerus clausus* appliqué aux prisons pour diminuer le nombre de leurs détenus.

On en a déduit que le contrôle général, ayant pour vocation d'améliorer la protection des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, était en réalité réfractaire à toute réforme, comme si refuser de prescrire un médicament dangereux revenait à se prononcer contre la guérison.

L'idée du *numerus clausus* n'est pas nouvelle et elle a été défendue par des esprits convaincus et brillants. Il faut bien toutefois s'interroger sur sa faisabilité juridique, c'est-à-dire sa compatibilité avec nos normes, notamment constitutionnelles.

Or cette idée repose sur la mécanique suivante, dès lors qu'un établissement pénitentiaire est réputé ne plus pouvoir accueillir un nouveau détenu en raison de l'importance de sa population : ou bien, on joue sur les sorties et une personne détenue abritée par cet établissement sort pour laisser sa place à un entrant ; ou bien c'est le flux d'entrées qui est régulé et un condamné à une peine d'emprisonnement ou un prévenu placé en détention provisoire attend, à la porte de la prison, si l'on ose dire, qu'une place se libère.

1. Par exemple la capacité à développer des enquêtes sociales suffisamment éclairantes pour le juge dans les procédures rapides.
2. La question « A quoi se mesure l'efficacité d'une peine ? » paraît incongrue à beaucoup d'interlocuteurs.

Dans le premier cas, la détention prend fin non pas à raison des caractères qui s’attachent au détenu et à l’infraction qu’il a commise, mais du seul fait de la situation des effectifs de l’établissement, objet parfaitement étranger à l’exécution de la peine de l’éventuel sortant. Deux détenus, abrités à des moments différents dans le même établissement, auront donc, sans relation avec ce qu’ils sont ni ce qu’ils ont commis, une exécution de peine distincte.

Dans le second cas, en faisant attendre à la porte un *quidam* qui doit entrer en prison, on risque de répéter ce qui s’est passé de 2010 à 2012, quand il a fallu exécuter des peines prononcées : des personnes parfaitement (ré-)insérées depuis la commission de leur infraction ont été conduites en prison des mois ou des années après le prononcé de la peine, ce qui n’a pas manqué de ruiner leurs efforts de retour à la vie sociale collective.

Ce qui est en cause ici, surtout dans le premier cas, est bien le principe constitutionnel de l’individualisation de la peine<sup>1</sup>.

Il n’est sans doute pas impossible de parvenir à un résultat sans relier directement la peine exécutée et le volume de population d’un établissement en agissant en amont plutôt qu’en aval (sur les entrées plutôt que sur les sorties) et sur les décisions du parquet et du siège plutôt que sur une simple temporalité de l’exécution.

#### ■ En second lieu, l’avis a pris parti sur l’opportunité d’une amnistie. ■

À le relire tel qu’il a été écrit, l’amnistie dont il était question portait très précisément sur ces condamnés qu’on conduisait en prison longtemps après leur condamnation – faute de moyens suffisants dans les juridictions, faut-il le rappeler – pour indiquer que, si le principe d’exécution de la condamnation par un juge ne devait pas souffrir d’exception (en dehors des limites que lui-même détermine), en l’espèce, il était plus judicieux de ne le faire jouer que pour l’avenir et non pas de manière rétroactive. L’amnistie était un moyen nécessaire et suffisant pour éviter d’aller querrir chez elles pour les incarcérer des personnes ayant, encore une fois, tiré un trait sur leur infraction et s’étant pour beaucoup réinsérées. Cette suggestion visait autant l’ancien gouvernement que le nouveau, issu de l’élection présidentielle de 2012.

■ La discussion publique qui a suivi cette opinion du contrôle général a nettement mis en lumière l’absence de témérité des pouvoirs publics sur des thèmes réputés être chers à l’opinion, comme celui de la sécurité. ■

Celle-ci s’impose-t-elle tellement à l’autorité publique, depuis dix ans (date de la dernière amnistie) que l’idée même de recourir à une loi de cette nature paraît incon-

1. Voir les décisions du Conseil constitutionnel, mettant en œuvre ce principe tiré de l’article 8 de la Déclaration des droits de l’homme, citées dans l’avis.

grue, motif pris de ce que le politique « lâcherait du lest », « relâcherait la pression » en face de ce mal – la délinquance – qui répand la terreur ; en clair, ouvrirait la porte des prisons pour en faire sortir les criminels ? Cette idée est tellement inexacte qu'on n'ose croire qu'elle est le véritable fondement de certains échos à cette modeste proposition. Et si elle l'est, alors le besoin de sécurité, à ce degré, corrompt les mœurs, comme on aurait dit au XVIII<sup>e</sup> siècle.

### 1.1.2 L'avis relatif à la semi-liberté publié le 23 octobre 2012

L'avis du 26 septembre relatif à la semi-liberté a été publié, dans un contexte bien différent. Étaient alors connus, depuis la communication présentée par la garde des sceaux au Conseil des ministres du 19 septembre 2012, un certain nombre de principes de politique pénale, portant notamment sur la fin des instructions individuelles et la lutte contre la récidive, en contraste avec les principes jusqu'alors en vigueur. De la circulaire traduisant cette politique, ressort notamment l'idée d'un effort accru relatif à l'aménagement des peines<sup>1</sup>.

Dans ce nouveau cadre, et à titre illustratif, l'avis avait pour but de montrer les conditions d'exécution d'une mesure d'aménagement de peines, en l'occurrence la semi-liberté.

Celle-ci est décidée (lorsqu'une peine inférieure ou égale à deux ans est encourue) par le juge prononçant la condamnation (article 132-25 du code pénal) ou bien par le juge de l'application des peines, soit dès avant le début de l'exécution (article 723-15 du code de procédure pénale) soit en cours d'exécution de la peine d'emprisonnement.

Si la semi-liberté nécessite des décisions des magistrats, elle nécessite aussi, de la part des juges comme de la part des agents pénitentiaires, un certain nombre de conditions pratiques pour pouvoir porter ses fruits, c'est-à-dire réadapter le mieux possible des condamnés à la vie économique et sociale.

L'avis relève en particulier les conditions dans lesquelles les semi-libres parviennent à ce nouveau « statut » : pour ceux qui proviennent de la liberté (la grande majorité), dans des délais beaucoup trop longs après leur condamnation, vouant les intéressés à un long intervalle de temps dans lesquels ils sont laissés dans l'incertitude de leur sort, sans pouvoir entreprendre ni prévoir quoi que ce soit ; pour ceux qui proviennent de détention, sans qu'ait été mise à profit trop souvent celle-ci pour préparer procédures et démarches qui deviennent essentielles en semi-liberté : par exemple la confection d'une carte d'identité. Dans les deux cas, la responsabilité en incombe à des juridictions ou à des services débordés et mal coordonnés.

Il relève aussi les questions du dimensionnement et du choix d'implantation des centres de semi-liberté : ceux qui sont implantés dans les grandes villes, dans le ressort

---

1. « Je vous demande, écrit la garde des sceaux aux parquets, de veiller tout particulièrement... à l'aménagement des peines d'emprisonnement » (§ 6, en gras dans la circulaire).

de grandes juridictions, au cœur de bassins d’emploi actifs, sont assaillis de candidatures et surencombrés. À l’inverse, il en est installé dans des zones mal desservies, loin des emplois et de la formation : ceux-là sont largement vides. Une rationalité immobilière a présidé au choix des lieux ; c’est une logique d’emploi et d’accès aux services qui doit prévaloir dans tous les cas.

Les conditions matérielles des centres sont souvent désastreuses, d’autant plus s’il n’existe pas de personnel spécifiquement dédié à leur gestion et à leur garde. Des personnes qui y sont affectées peuvent même avoir le sentiment d’une régression matérielle par rapport à une détention ordinaire. Régression aussi pour la prise en charge médicale (personnes laissées trop à elles-mêmes) et l’éducation à la santé. Régression pour les activités, souvent absentes lorsque les personnes sont dans le centre. Régression enfin pour certaines mesures de sécurité, dont certaines sont totalement inutiles.

Enfin certains éléments de la réglementation applicable (mais des CSL sont dépourvus de règlement intérieur ou incapables d’en faire état) appellent des modifications ou des précisions. Les conditions dans lesquelles interviennent des placements en « cellules d’attente » ne respectent pas le droit en vigueur.

On voit par là que l’essor des mesures d’aménagement de peine efficaces ne repose pas seulement sur des directives ministérielles et l’intérêt des magistrats pour de telles orientations (il est souvent acquis) mais dans leur faisabilité pratique et dans les instruments dont elles sont dotées. Ce qui est indiqué par le contrôle général à propos de la semi-liberté vaut, bien sûr, aussi pour d’autres mesures d’aménagement de peine.

## 1.2 Les recommandations relatives au centre pénitentiaire des Baumettes, à Marseille

Elles font suite à la visite qu’a effectuée le contrôle général dans cet établissement du 8 au 19 octobre 2012 (samedi et dimanche inclus, ainsi que deux visites de nuit) avec une équipe forte de vingt-deux contrôleurs, capable d’explorer tous les aspects de ce vaste établissement de 1 190 places et 1 769 personnes détenues. Tout a été fait sur place, d’ailleurs, pour faciliter les contrôles nécessaires, en particulier par un constant effort de transparence du chef d’établissement.

Comme il a été dit, ces recommandations, publiées au Journal officiel du 6 décembre, entrent dans le cadre de la procédure d’urgence définie à l’article 9 de la loi du 30 octobre 2007. Cette procédure implique le constat d’une « violation grave des droits fondamentaux ». Elle avait été employée une seule fois depuis 2008, un an auparavant<sup>1</sup>. Le contrôle général a conscience de son caractère exceptionnel et ne souhaite pas la

1. Jour pour jour, par pure coïncidence : les recommandations relatives au centre pénitentiaire du Camp-Est (Nouméa) ont été publiées au Journal officiel du 6 décembre 2011.

banaliser. Pourtant, aucun des contrôleurs présents à Marseille n'a ressenti d'hésitation sur le constat à dresser.

En effet, d'une part, les conditions d'existence y sont misérables, parce que le cadre de vie matériel (murs, température, humidité, nuisibles...), insuffisamment entretenu de surcroît, met en péril l'intégrité physique des personnes qui sont hébergées dans l'établissement : du fait que les activités (en dépit d'originalités fortes et de d'engagement soutenu des personnes) y sont très insuffisantes ; en raison de la violence existante, singulièrement entre personnes détenues, dans cette économie de la pénurie, où le moindre bien (éventuellement le comportement) s'achète et se vend ; ces trois facteurs étant fortement liés. D'autre part, la situation du centre pénitentiaire a été portée à la connaissance des pouvoirs publics depuis vingt ans avec régularité, par le Comité (européen) de prévention de la torture qui s'y est rendu à deux reprises, par le Commissaire européen aux droits de l'homme, enfin par une délégation sénatoriale : toutes ces visites ont conduit à dénoncer la situation régnant dans l'établissement, sans que des modifications significatives aient été apportées de l'une à l'autre.

Les travaux qui y ont été conduits, bien réels, n'ont pas apporté d'amélioration à la vie quotidienne des personnels et des personnes détenues. Davantage même : les travaux actuellement projetés conduiront à démolir (pour édifier deux maisons d'arrêt modernes sur le même site) la partie aujourd'hui la moins dégradée de ce vaste ensemble (le centre pénitentiaire des femmes). Cette opération ne peut prendre sens que si elle est jumelée avec la rénovation (ou la reconstruction, plus onéreuse) du bâtiment principal (la maison d'arrêt des hommes). Toute autre solution ne changera pas les conditions de vie inacceptables qui existent aujourd'hui et dont la plupart des interlocuteurs du contrôle général ont souligné les graves conséquences.

Les recommandations en urgence relatives à Nouméa avaient pour but d'obtenir la délivrance d'un permis de construire, dont le refus bloquait le processus de reconstruction du centre pénitentiaire. Celles concernant le centre pénitentiaire des Baumettes entendent conduire les pouvoirs publics à reconnaître, à bref délai, la nécessité de ne pas s'arrêter aux travaux actuellement programmés, mais d'y englober aussi « les Baumettes 3 », c'est-à-dire la maison d'arrêt des hommes. C'est sur ce point, et sur d'autres, que le contrôle général demeurera très vigilant au cours de l'année 2013.

## 2. Les recommandations relatives aux visites

La loi du 30 octobre 2007 fait obligation au Contrôleur général des lieux de privation de liberté de faire connaître aux ministres intéressés ses observations faites durant les visites qu'il a effectués, relatives notamment à « l'état, l'organisation et le fonctionnement » des lieux de privation de liberté. La loi dispose qu'en retour, les ministres font connaître les remarques que ces observations appellent, s'ils le jugent utile ou si le contrôle général leur a expressément demandé.

Dans la pratique toutefois, ces observations sont systématiquement demandées. Une telle manière de faire a paru nécessaire pour créer une certaine dynamique, postérieurement aux visites, au profit des changements qu’appellent les constats opérés.

Les développements qui suivent sont donc relatifs aux recommandations qu’ont comportées les rapports de visite parvenus aux ministres (en charge de la justice, de l’intérieur, de la santé pour l’essentiel) entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2012. Beaucoup d’entre elles reprennent des éléments déjà apparus antérieurement. Mais pas toutes. On s’efforcera donc ici de dégager et d’illustrer les plus originales, celles qui posent des problématiques nouvelles ; les thèmes les plus repris seront ensuite évoqués plus succinctement, puisque leur persistance est, en soi, problématique et que le contrôle général n’entend en rien renoncer, même au prix de ressassement, à signaler ce qui lui paraît être une atteinte ou un risque d’atteinte aux droits fondamentaux. Et cela, pour chaque catégorie de lieu de privation de liberté.

## 2.1 Les centres de rétention administrative et les zones d’attente

### 2.1.1 Éléments de contexte

#### 2.1.1.1 *La durée de la rétention*

L’année 2012 en matière de rétention administrative et d’attente aux frontières se traduit, comme les années antérieures, par une suite d’événements liés à l’évolution du droit européen, dans une matière qui, depuis le traité d’Amsterdam<sup>1</sup> ressortit de manière croissante – bien que cette circonstance ne soit pas suffisamment perçue en France – aux décisions de l’Union européenne. *Cet alignement ne se fait pas de manière univoque : certains éléments du droit européen sont, dans un contexte souvent dénoncé comme celui de la « forteresse Europe » s’abritant des courants migratoires, peu favorables aux étrangers ; mais d’autres, inversement, contraignent la législation ou la pratique nationales à évoluer dans un sens qui est plus favorable à ces derniers.*

2012 est la première année complète d’application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité<sup>2</sup> dont l’un des objets est, précisément, de transposer, en droit français, plusieurs textes européens : la directive européenne 2008/115/CE du 16 décembre 2008 dite directive « retour », définissant les normes et procédures communes par lesquelles, notamment, les étrangers en situation irrégulière doivent être ramenés dans leur pays d’origine ou un État tiers par rapport à l’Union ; la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009, appelée directive « carte bleue », instaurant un titre de séjour pour les étrangers à l’Union venant occuper un emploi très

1. Signé en 1997, il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999.

2. *Journal officiel* n° 0139 du 17 juin 2011. Cf. aussi circulaire du ministre de l’intérieur du même jour (NOR IOCK1110771C) adressée aux préfets.

qualifié ; enfin la directive 2009/52/CE du 18 juin 2009, ou directive « sanction », relative aux sanctions applicables aux employeurs de salariés étrangers en situation irrégulière. Ainsi, la possibilité d'assortir une décision d'éloignement d'une interdiction de retour sur le territoire français (pendant une période allant jusqu'à trois ans, pouvant être prolongée dans certains cas pendant deux années supplémentaires), prévue par la loi<sup>1</sup>, qui n'était pas inscrite jusqu'alors en droit français, est « d'origine européenne ».

Mais la loi du 16 juin 2011 comporte aussi des dispositions que n'imposaient pas les directives européennes, notamment les décisions adoptées par le Gouvernement lors d'un séminaire du 8 février 2010 et les suites données au « rapport Mazeaud » en matière de contentieux des étrangers<sup>2</sup>.

Dans le domaine de la rétention, la loi pose, à la suite de la directive, le principe qu'il ne peut y être recouru que lorsque d'autres mesures sont inefficaces<sup>3</sup>. C'est pourquoi elle modifie et amplifie la portée des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à l'assignation à résidence. Mais, parallèlement, elle allonge la durée de la rétention, qui passe de trente-deux jours (au maximum) avant la loi, à quarante-cinq jours (au maximum) : une durée administrative de cinq jours au plus, suivie de deux périodes de vingt jours autorisées par le juge judiciaire (la seconde période étant théoriquement moins généreusement accordée que la première). Ce nouveau régime comporte une exception pour les personnes mises en cause dans des affaires de terrorisme (au sens du titre II du livre IV du code pénal) et qui sont expulsées ou bien sont l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire français : la deuxième période de vingt jours est portée à un mois renouvelable, dans la limite de six mois consécutifs (soit au total six mois et vingt-cinq jours)<sup>4</sup>.

Le Gouvernement du moment a justifié doublement la mesure d'allongement de la durée de la rétention. D'une part, dans un ensemble de pays dont les durées en matière de rétention sont variables, la France ayant le délai le moins long, la directive fixe un délai de rétention de six mois qui sera la durée « harmonisée » dans l'Union et il faut donc s'en rapprocher. D'autre part, dans la négociation d'accords de réadmission avec des États tiers<sup>5</sup>, la Commission demande des délais de réponse des autorités de ces

1. Elle est inscrite dans les dispositions du III de l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).
2. Pierre Mazeaud, *Pour une politique des migrations transparente, simple, solidaire*, Paris, la Documentation française, 248 p., juillet 2008.
3. On peut discuter « théoriquement » de la véritable nouveauté de ce principe en droit français comme de l'effet pratique de sa portée.
4. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision rendue sur la loi du 16 juin 2011 (n° 2011-631 du 9 juin 2011), a jugé inconstitutionnelle la disposition permettant de renouveler pour une durée maximale de douze mois les six mois de la seconde période de rétention.
5. Il s'agit d'accords par lesquels l'État d'où vient l'étranger, interpellé dans un État de l'Union européenne en situation de séjour irrégulier, s'engage à le reprendre sur son territoire moyennant identification (dans un délai de quarante-cinq jours) de cet étranger comme l'un de ses ressortissants.

États qui ne sont pas inférieurs à quarante-cinq jours ; la France ne pourrait donc sur le fondement de tels accords continuer de revendiquer une réponse de l’État partenaire dans un délai inférieur de seulement trente-deux jours.

■ **Ces explications ne sont pas vraiment convaincantes.** ■

La directive ne cherche pas, dans son article 15 § 5, à harmoniser les délais de rétention dans l’Union. S’il en était ainsi, l’effort de la France consistant à augmenter de treize jours le délai pour se rapprocher de six mois pourrait être regardé comme dérisoire. **Mais l’objectif du texte européen est exclusivement de déterminer une durée maximale, que beaucoup d’Etats-membres excèdent aujourd’hui<sup>1</sup>** : « chaque Etat-membre fixe une durée déterminée de rétention qui ne peut pas dépasser six mois » ; l’intention ne peut être plus claire. Au surplus, l’article 4 de la même directive (§ 3) mentionne le « droit des Etats-membres d’adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables » aux étrangers, sous réserve qu’elles soient compatibles avec la directive, ce qui est évidemment le cas d’espèce. **Cette disposition est d’ailleurs nécessaire à la France : il n’est pas certain qu’une durée de rétention atteignant six mois pour un étranger « ordinaire » serait jugée conforme à la Constitution.**

Quant à « l’harmonisation » avec les délais prévus dans les accords de réadmission négociés par la Commission européenne, elle n’emporte guère plus la conviction. Une douzaine de ces accords ont été signés depuis 2002<sup>2</sup>. À l’exception de trois ou quatre États, ces accords ne concernent nullement des pays dont la France reçoit beaucoup de migrants. La question des délais de réponse des États d’origine des courants migratoires qui intéressent notre pays reste donc entière. En outre, les illustrations apportées par le Gouvernement à l’appui de son choix ne sont guère convaincantes : sont cités l’accord de l’UE avec Hong-Kong, pour lequel le délai de réponse est fixé à un mois (donc... trente jours) et celui avec la fédération de Russie pour lequel le délai est de vingt jours (donc inférieur à trente...) avec prolongation en cas de difficultés (seulement) jusqu’à soixante jours (donc supérieur à quarante-cinq...). Or pour beaucoup de praticiens de ces pays, un délai de moins de vingt jours suffit dans la quasi-totalité des cas si les autorités consulaires sont prêtes ou non à reconnaître comme l’un de leurs ressortissants un étranger placé en rétention<sup>3</sup>.

- 
1. Six États ont une durée de rétention supérieure à six mois (Belgique, Pologne, Hongrie, Grèce, Allemagne, Lettonie) et six n’ont pas de durée maximale définie (Royaume-Uni, Danemark, Estonie, Finlande, Pays-Bas, Suède).
  2. Par exemple avec le Sri-Lanka (cf. *JOUE* n° 124 L du 17 mai 2005), avec l’Albanie (*ibid.*), la Fédération de Russie (*JOUE* n° 129 L du 17 mai 2007), etc.
  3. Tel était l’avis de la mission d’information de la commission des lois de l’Assemblée nationale sur les centres de rétention administrative et les zones d’attente (rapport n° 1776, déposé le 24 juin 2009), dont la « proposition n° 2 » consistait à maintenir le délai de la rétention à 32 jours, malgré l’intervention de la directive « recours ».

Le passage de trente-deux jours (pour les seuls demandeurs d'asile ; pour tous les autres le délai était au maximum de trente jours) à quarante-cinq n'est pourtant pas anodin.

D'une part, on ne saurait manier le cœur léger les délais d'une privation de liberté ordonnée par la seule autorité administrative (alors même qu'elle est sous le contrôle du juge judiciaire) ; l'internement administratif doit demeurer, par principe, aussi limité que possible. D'autre part, de manière pratique, un délai d'environ trente jours peut passer pour un congé et permet de maintenir un emploi. Tel n'est plus le cas pour une durée supérieure. Celle-ci aggrave, par conséquent, les risques de rupture avec la vie sociale (travail mais aussi logement). **Or, faut-il le rappeler, plus de la moitié des étrangers placés en rétention ne sont pas éloignés mais libérés sur intervention du juge ou décision de l'administration.** Pour ceux-là, la rétention risque de se traduire, sans effet utile, par des ravages dans leur insertion sociale. De là les tensions fortes observées dans la plupart des centres de rétention après la loi du 16 juin 2011, qui se sont traduites par des actes de désespoir (grèves de la faim...) ou des agressions (contre soi-même ou autrui). Ces dommages n'ont été nullement contrebalancés par un accroissement des chances d'éloignement.

La question de la durée de la rétention ne peut donc être regardée comme définitivement tranchée ; le Contrôleur général recommande qu'elle soit opportunément revue à la baisse.

### 2.1.1.2 *Les étrangers en séjour irrégulier et la garde à vue*

L'évolution résulte là aussi d'éléments européens, auxquels le juge français a donné les suites nationales qui s'imposaient.

En 2011, la Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion de se prononcer à deux reprises sur la compatibilité entre les dispositions de la directive « retour » 2008/115/CE et des législations des Etats-membres prévoyant pour les étrangers des sanctions pénales sous forme de peines d'emprisonnement du seul fait de l'irrégularité de leur séjour.

Elle l'a fait, le 28 avril 2011, à propos de la législation italienne, le gouvernement italien n'ayant pas encore transposé dans son droit interne la directive de 2008<sup>1</sup> ; puis, sur renvoi de la cour d'appel de Paris, le 6 décembre 2011, à propos de l'article L. 621-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans la version de ce dernier postérieure à la loi du 16 juin 2011, laquelle cependant n'avait pas modifié cet article<sup>2</sup>.

1. CJUE, 28 avril 2011, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, aff. C-61/11 PPU ; cf. *Gazette du Palais*, 29, 21 juin 2011, note Chafai ; *Dalloz*, 2011, Chron. S. Slama, p. 1400 et 2011, Chron. G. Poissonnier, p. 1880.
2. CJUE, 6 décembre 2011, *Alexandre Achughbabian*, aff. C-329/11. L'article L. 621-1 du CESEDA prévoit que l'étranger en situation irrégulière encourt une peine d'emprisonnement d'un an, une amende de 3 750 € et, le cas échéant, une peine d'interdiction du territoire français allant jusqu'à trois ans.

La Cour, dans ses deux affaires, juge que lorsqu’un étranger est en séjour irrégulier dans un Etat-membre et ne veut pas en partir volontairement, la directive impose à cet État de veiller d’abord et avant tout à son éloignement physique. Il ne peut donc pas prévoir de sanction pénale, telle que l’emprisonnement, pour le même motif, dès lors que cet emprisonnement aurait pour effet de différer le départ de l’étranger du territoire. Par conséquent, en différant son départ par la mise en œuvre d’une telle sanction, l’État méconnaît les objectifs de la directive. En revanche, une telle sanction peut appliquer après l’échec d’une mesure d’éloignement appliquée conformément à la directive, c’est-à-dire lorsque les procédures de celle-ci ont été appliquées et, notamment, que l’entier délai de la rétention prévu par la loi nationale a trouvé application. *Autrement dit, dans l’ordre des facteurs, l’application de la mesure d’éloignement (selon les principes de la directive) doit primer nécessairement la peine de prison.*

Après la première affaire relative à la loi italienne, le Gouvernement avait essayé de défendre l’idée (cf. circulaire du 12 mai 2011) que la jurisprudence de la Cour de justice ne s’appliquait que lorsqu’une mesure d’éloignement avait été prise. En réalité, la prohibition de la peine d’emprisonnement s’applique tant qu’une mesure d’éloignement n’a pas été tentée. Il en est résulté au printemps 2011 une certaine hésitation dans la politique à appliquer, qui s’est traduit pendant plusieurs semaines par une baisse sensible des effectifs des centres de rétention administrative<sup>1</sup>.

En 2012, la Cour de cassation a eu l’occasion de tirer les conséquences de cette jurisprudence pour le placement en garde à vue des étrangers.

Aux termes de l’article 62-2 du code de procédure pénale, la garde à vue ne peut être décidée, par un officier de police judiciaire, qu’à l’encontre d’une personne au sujet de laquelle « il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu’elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d’une peine d’emprisonnement ». Si aucun emprisonnement n’est possible tant qu’une procédure d’éloignement n’a pas été exécutée, une garde à vue peut-elle être décidée lorsqu’il n’est fait grief à un étranger que le seul séjour irrégulier<sup>2</sup> ? Plusieurs juges de tribunaux de grande instance se sont rapidement prononcés par la négative<sup>3</sup>. Saisie en cassation, notamment par deux procureurs généraux, la 1<sup>re</sup> chambre civile de la Cour de cassation a sollicité l’avis de la Chambre criminelle laquelle, dans un avis en date du 5 juin 2012, rendu à la lumière des arrêts de la Cour de justice, a estimé que, dans une telle hypothèse, l’étranger n’encourant pas l’emprisonnement, ne pouvait donc être placé en garde à vue. Par trois arrêts du

1. Cf. *Rapport pour 2011 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, p. 29.

2. La question se posant naturellement de manière différente si l’étranger interpellé est soupçonné d’avoir commis ou tenté de commettre d’autres infractions (de droit commun) punies de peines d’emprisonnement. Ce que relève d’ailleurs la Cour de justice : dans ce cas, écrit-elle, l’étranger peut être soustrait au champ d’application de la directive (*Achughhabian* précité).

3. Voir les ordonnances citées par G. Poissonnier, chronique citée, note 37.

5 juillet 2012<sup>1</sup>, la 1<sup>re</sup> chambre civile a confirmé les ordonnances ayant déclaré irrégulières des gardes à vue fondées sur la seule circonstance du séjour irrégulier de l'étranger et cassé l'ordonnance du premier président d'une cour d'appel ayant jugé l'inverse.

Cette évolution a conduit le Gouvernement à présenté un projet de loi (en urgence), relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour<sup>2</sup>.

Le chapitre 1<sup>er</sup> du projet institue une « retenue » dans un local de police (à l'exclusion des locaux de garde à vue), d'une durée maximale de seize heures, « aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français »<sup>3</sup>.

L'institution de cette retenue établit donc un régime distinct de privation de liberté de courte durée distinct de la garde à vue<sup>4</sup>. Distinct aussi de l'audition de l'article 62 du code de procédure pénale, limitée à quatre heures, laquelle d'ailleurs suppose qu'il n'y ait pas de raison plausible permettant de soupçonner la commission d'une infraction. Distinct surtout de la rétention définie à l'article 78-3 du même code pour permettre d'établir l'identité d'une personne, qui ne peut, de même, excéder quatre heures de délai. Il a donc été estimé qu'un délai de quatre heures n'était pas suffisant, compte tenu des vérifications nécessaires, pour établir l'irrégularité du séjour d'un étranger interpellé par les forces de police. On peut estimer l'inverse, en raison de l'étendue des bases de données qui recensent les titres de séjour délivrés aux étrangers<sup>5</sup> et de l'obligation où ils se trouvent de présenter aux réquisitions des forces de sécurité les titres autorisant leur séjour en France<sup>6</sup>. Mais l'étude d'impact du texte, invoquant le délai « bref mais raisonnable » mentionné par la Cour de justice dans les arrêts sus-analysés, énumère les exigences qui pèsent sur les forces de sécurité (temps de transport, temps de notification des droits, temps de trouver un interprète, entretien avec un avocat...) pouvant justifier d'aller au-delà d'une durée de quatre heures. Au moins peut-on espérer que le maximum de seize heures ne sera pas trop souvent atteint.

1. N° 959, 960 et 965.

2. Le texte modifie en outre les incriminations d'aide au séjour irrégulier « pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées ».

3. Article L. 611-1-1 nouveau du CESEDA.

4. Pour lequel, à l'évidence, sans qu'il soit besoin de modifier la loi du 30 octobre 2007, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté devra se reconnaître compétent, si le projet va à son terme.

5. Application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France (AGDREF), autorisée par un décret du 19 mars 1993, dont un rapport du Sénat (projet de loi de finances initiale pour 2011 – Commission des lois - Sécurité, immigration, asile et intégration- J.P. Courtois et F.N. Buffet) estime le contenu à cinq millions de dossiers individuels ; AGDREF 2 a été autorisée par un décret du 8 juin 2011 (cf. articles R. 611-1 et s. du CESEDA) et correspond au développement des titres de séjour biométriques. Il existe aussi un « Fichier des non-admis », des données relatives au suivi des mesures d'éloignement, et les fichiers européens, par exemple le SIS ou EURODAC (empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes entrées illégalement).

6. Article L. 611-1 du CESEDA.

Les incertitudes pesant sur le régime juridique applicable ont eu, en 2012 comme l’année précédente, pour effet de diminuer de manière notable les effectifs de personnes placées en rétention. Dans la visite effectuée par le contrôle général entre les 12 et 16 novembre 2012, vingt à vingt-trois personnes selon les jours étaient hébergées dans un centre de soixante-douze places.

**Mais il en résulte aussi un changement dans la composition de la population retenue : ceux qui sont présents sont en majorité des personnes ayant été en garde à vue, ou encore des sortants de prison, pour d’autres infractions que le seul séjour irrégulier. Le climat dans les centres a donc évolué dans le sens de prises en charge plus difficiles.**

### **2.1.1.3 Le contentieux**

Comme il a été rappelé, et dans la suite des propositions du « rapport Mazeaud », le contentieux des étrangers en rétention a évolué avec la loi du 16 juin 2011. Si le juge administratif peut être désormais saisi dans les quarante-huit heures pour se prononcer dans les trois jours sur la légalité de la mesure d’éloignement et de celle du placement en rétention, le juge des libertés et de la détention (JLD) ne se prononce plus sur la prolongation de la rétention au terme de quarante-huit heures mais après un délai de cinq jours. Ce changement a sa logique, défendue par le Gouvernement lors du vote de la loi. Auparavant, le JLD se prononçait sur la prolongation sans que la légalité de l’éloignement ou du placement en rétention soit assuré. Désormais, celle-ci – si l’étranger le veut bien, en saisissant le juge compétent – est d’abord vérifiée. Le Conseil constitutionnel a validé les cinq jours séparant le début de la rétention de la saisine du JLD, à la condition que ne s’ajoutent pas à ce délai les possibles quarante-huit heures de garde à vue<sup>1</sup>.

**Les associations qui interviennent en rétention ont un autre point de vue<sup>2</sup>.**

D’une part, l’encombrement des juridictions a fait que, dans bien des tribunaux administratifs, les audiencements n’ont pu se faire dans les délais prévus. D’autre part, *et surtout, beaucoup d’étrangers n’ont pu être présentés au juge des libertés et de la détention, dès lors qu’ils ont été effectivement éloignés dans les cinq premiers jours de la rétention.* Selon leur rapport, en 2010, 8,4 % des personnes étaient éloignées avant quarante-huit heures (donc sans comparaître devant le JLD) ; en 2011, après la réforme, le quart des retenus était éloigné dans les cinq jours. Autrement dit, l’allongement à cinq jours du délai sans intervention du juge aurait seulement permis à l’administration d’éloigner plus d’étrangers en l’absence de toute intervention juridictionnelle efficace. Cette observation est logique. Les données du rapport en tempèrent toutefois la portée :

1. Décision n°2011-631, op. cit., consid. 69 à 73.
2. Voir le Rapport 2011 des centres et locaux de rétention administrative rédigé conjointement par l’ASSFAM, Forum-Réfugiés, France Terre d’Asile, la CIMADE et l’Ordre de Malte, Paris, 18 novembre 2012.

si le nombre de personnes libérées par le JLD a en effet décrû « après réforme » (- 14 %), le volume de celles libérées par le juge administratif s'est au contraire accru (+ 49 %) et l'ensemble des étrangers élargis par une décision juridictionnelle (judiciaire ou administrative) a légèrement augmenté « après réforme » par rapport à 2010 à « l'avant réforme » (+ 2,6 %). Ces données doivent évidemment cependant être regardées dans la durée pour mesurer l'effet de cette interversion des juges sur les personnes retenues.

#### 2.1.1.4 Les enfants mineurs

Peu de temps après sa nomination au Gouvernement, le ministre de l'intérieur a fait connaître de nouvelles instructions pour que les familles comportant des enfants mineurs ne soient plus placées en rétention<sup>1</sup>. Cette mesure était demandée par beaucoup<sup>2</sup>. Elle consiste à privilégier dans le cas d'une famille comportant des jeunes enfants, faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, l'assignation à résidence dans l'attente de la réalisation de la mesure.

Ces instructions avaient d'ailleurs un caractère presque inéluctable dès lors que la Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt du 19 janvier 2012<sup>3</sup>, censuré l'atteinte excessive à la vie familiale résultant du placement en rétention, notamment au CRA de Rouen-Oissel, d'une famille originaire du Kazakhstan. La Cour a relevé que la France était l'un des trois seuls pays européens recourant systématiquement à la rétention d'enfants mineurs accompagnés, que la famille ne présentait pas de risques identifiés de soustraction à la mesure d'éloignement, qu'aucune mesure alternative à la rétention n'avait été réellement envisagée. « L'intérêt supérieur de l'enfant, écrit-elle, ne peut se limiter à maintenir l'unité familiale<sup>4</sup> mais (...) les autorités doivent mettre en œuvre tous les moyens nécessaires afin de limiter autant que faire se peut la détention de familles accompagnées d'enfants et préserver effectivement le droit à une vie familiale ».

Cette manière de voir se justifie d'autant plus que, comme le contrôle général l'a fréquemment relevé dans ses visites de centres de rétention (*a fortiori* de locaux de rétention), bien peu d'entre eux sont véritablement équipés pour l'accueil d'enfants. Si les familles sont placées à part dans des chambres convenablement dimensionnées, les espaces de promenade sont réduits au strict minimum, de même que les activités offertes<sup>5</sup>.

Il est vrai que les instructions ministérielles comportent deux restrictions significatives.

1. Circulaire aux préfets du 6 juillet 2012 (NOR INTK1207283C).
2. Voir, entre autres, le Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2010, notamment le tableau des recommandations qui y figure, page 295, n° 38.
3. CEDH, 5<sup>e</sup> section, *Aff. Popov c/ France*, n° 39472/07 et 39474/07.
4. NDLR : qui conduirait à placer précisément tous les membres d'une même famille, y compris les enfants, en rétention.
5. Voir, à titre d'illustration, la photo n° 6 publiée dans le *Rapport du contrôleur général pour 2010*, cahier central, p. VI.

La première est que l’assignation à résidence ne peut trouver à s’appliquer dans les hypothèses où, lors d’une précédente procédure d’éloignement, la famille a tenté de s’y soustraire. On peut le regretter, mais cette possibilité a été explicitement admise par la CEDH. La seconde est que les instructions bornent (implicitement) leur application à la France métropolitaine<sup>1</sup>.

Si particulières que puissent être, au regard de la politique d’immigration, certaines collectivités publiques d’outre-mer, il n’apparaît pas que ces particularités justifient que les familles soient, au regard de leur droit à une vie familiale, et les enfants, au regard de l’intérêt supérieur de l’enfant défendu par les textes en vigueur, traités différemment en métropole et outre-mer, alors même que le CESEDA prévoit par ailleurs des exceptions notables au droit des étrangers dans certains départements ou collectivités ultra-marins.

## 2.1.2 Quelques observations sur les zones d’attente

### 2.1.2.1 Les zones d’attente de la loi du 16 juin 2011

Indépendamment de toute incitation européenne, le législateur de 2011 a prévu une meilleure délimitation de zones d’attente créées *ex nihilo*, en particulier dans le cas de l’échouage d’un navire ayant à bord de nombreuses personnes dépourvues de documents pour entrer en France<sup>2</sup>. Cette mesure, dont le fondement n’est guère discutable, fait suite à deux épisodes de ce genre survenus en France en 2001 et 2010. Elle n’a pas eu à s’appliquer depuis le vote de la loi.

### 2.1.2.2 Les zones d’attente hors de Roissy

La zone d’attente de Roissy focalise à bon droit l’attention, dès lors que, comme l’a relevé le rapport que le contrôle général lui a consacré<sup>3</sup>, neuf étrangers sur dix placés en France en zone d’attente le sont dans cet aéroport.

Il existe néanmoins des zones d’attente dans les principaux points de franchissement de la frontière française, principalement des aéroports et quelques ports, en métropole et outre-mer. À ce jour, hormis celle de Roissy, le contrôle général en a visité dix-sept, d’activité, par conséquent de dimensions, très diverses.

Ce sont les observations tirées de ces visites dont on voudrait ici tirer quelques leçons.

- 
1. On sait que des enfants sont fréquemment placés en rétention outre-mer (où ont lieu, selon les associations, près de la moitié des éloignements), en particulier au CRA de Pamandzi (Mayotte) dans lequel, en août 2012, un très jeune a été trouvé décédé auprès de sa mère. Si les premières constatations opérées sont vérifiées, à savoir que l’enfant avait déjà péri la veille, lors de l’interpellation du groupe de Comoriens à leur descente de bateau, on peut s’interroger sur la validité du bref examen de ce groupe par un infirmier auquel il a été procédé lors du débarquement.
  2. Nouvel alinéa de l’article L. 221-2 du code de l’entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d’asile.
  3. Juillet 2009 ; le rapport peut être consulté sur le site [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr) où il a été mis en ligne.

### 2.1.2.2.1 *Les droits des étrangers et leur effectivité*

En premier lieu, on doit soigneusement distinguer le nombre des étrangers qui, contrairement aux prescriptions de l'article L. 211-1 du CESEDA, ne sont pas pourvus des documents nécessaires et font donc l'objet du « refus d'entrée » (sur le territoire français) selon les formes définies à l'article L. 213-2 ; et les étrangers qui, ayant fait l'objet d'un refus d'entrée, sont placés en zone d'attente conformément aux dispositions du chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du livre II du même code, « pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée » (article L. 221-1), selon un régime de privation de liberté qui, doit-on rappeler car la confusion est fréquente, n'est pas le même que celui qui est prévu pour la rétention administrative.

La première population, celle des « non-admis » est nécessairement plus importante que la seconde, celle des « maintenus ». En effet, il est des hypothèses dans lesquelles les non-admis n'ont pas à attendre pour repartir, en particulier lorsque l'avion qui les a amenés repart du même aéroport, après escale, vers la destination d'origine.

Toutefois, on doit observer que les différences d'une population à l'autre sont d'ampleur très diverse selon les zones d'attente. À l'aéroport d'Orly, durant les deux années examinées par les contrôleurs, entre 90 % et 95 % des personnes « non-admises » étaient ultérieurement « maintenues » en zone d'attente. À l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry, le pourcentage oscille entre 20 % et 25 %. Dans des zones d'attente où le nombre de non-admis est faible, il n'y a guère d'étrangers « maintenus ». En d'autres termes, plus les non-admis sont en nombre (parce que, peut-on penser, le trafic aérien – ou portuaire – est important), plus le pourcentage des maintenus croît. Et inversement.

Toute la question réside néanmoins dans le fait de savoir si cette répartition, qui entre parfaitement dans les prévisions de la loi, se fait conformément à son esprit.

En effet, il existe une appréciation des fonctionnaires de la police aux frontières pour déterminer si l'étranger non-admis peut être réacheminé immédiatement ou s'il ne le peut pas et, dès lors, doit être placé en zone d'attente. *Cette appréciation n'est pas sans effets. D'une part sur la charge de travail des fonctionnaires ; d'autre part sur le taux de succès du réacheminement (plus il est précoce, mieux il réussit) ; enfin sur le sort réservé à l'étranger* : s'il repart immédiatement, il reste dans le poste de police sous la garde des fonctionnaires, sans guère de possibilités matérielles (accès au téléphone) et sans accès auprès de lui d'éventuelles associations ou du délégué du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés auxquels la zone d'attente est accessible ; surtout sans accès possible au juge des libertés et de la détention, chargé d'examiner, au terme de quatre jours de présence en zone d'attente, la possibilité de prolonger ou de mettre fin à la contrainte (article L. 222-1 du CESEDA). Au surplus, les conditions dans lesquelles,

dans une telle procédure, une demande d’entrée au titre de l’asile peut être formulée et prise en considération sont douteuses<sup>1</sup> : or une telle demande doit être protégée<sup>2</sup>.

Sur cette question s’en greffe une autre, corollaire. La loi (article L. 213-2 du CESEDA) prévoit que, lors de la notification du refus d’entrée, l’étranger peut demander à bénéficier avant son rapatriement d’un jour franc, lequel conduira nécessairement à le placer en zone d’attente. La loi prévoit en outre que cette notification est faite « dans une langue qu’il comprend ». La rigueur, enfin, impose que cette procédure ne soit pas effectuée à un rythme tel que, indépendamment de la langue employée, l’étranger risque de ne comprendre ni ce qu’on veut lui faire connaître, ni ce qu’il signe<sup>3</sup> : ainsi, la signification de « jour franc » n’étant pas immédiate, surtout pour une personne étrangère, s’il lui est demandé « Jour franc ? Oui ou non ? », une telle formule n’a pas la même signification que « Vous pouvez demeurer en France vingt-quatre heures avant de repartir ; voulez-vous bénéficier de cette possibilité ? ».

Lorsqu’on interroge les fonctionnaires de police sur la manière dont ils opèrent, la procédure est claire. D’une part, « le passager se voit systématiquement proposer le bénéfice du jour franc »<sup>4</sup> ; d’autre part ils fixent une limite au délai pendant lesquels une personne peut être réembarquée immédiatement (deux heures, par exemple à Lyon Saint-Exupéry ; ou bien quatre heures, par exemple à Orly<sup>5</sup>) ; enfin, ils indiquent récupérer les bagages du « non-admis » sur les tapis roulants de l’aéroport (éventuellement sous le regard de l’intéressé) et les remettre aussitôt à ses propriétaires.

Toutefois les deux premières affirmations ne peuvent être vérifiées. S’agissant de la première, relative au jour franc, elle n’est pas conforme à ce que les contrôleurs observent dans la plupart des postes de police d’aéroport lorsqu’ils assistent aux notifications de refus d’entrée. **Le fonctionnaire remplit le formulaire et, fréquemment, coche lui-même, entre autres, l’emplacement indiquant le refus de bénéficier du jour franc, puis présente le tout à l’étranger pour signature.** Rien certes ne prouve que ces pratiques sont générales (les mêmes avaient été observées lors de la visite de l’aéroport de Roissy<sup>6</sup>), mais elles existent au moins pour partie. En tout état de cause, la pratique apparaît au mieux souvent variable selon le fonctionnaire. S’agissant de la seconde, elle est également invé-

- 
1. La possibilité de solliciter la qualité de réfugié est une liberté fondamentale au sens de l’article L. 521-2 du code de justice administrative (Conseil d’État, juge des référés, 12 janvier 2001, *Mme Hyacinthe*, n° 229 039).
  2. Voir la nécessité, en la matière, d’un recours effectif au sens de l’article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales : CEDH, 2<sup>e</sup> section, 26 avril 2007, *Gebremedhin c/ France*, n° 25389/05.
  3. Il doit mentionner sur le document qu’on lui présente s’il veut bénéficier d’un jour franc. Dans les formulaires en usage, il faut cocher une croix dans un espace prévu à cet effet.
  4. Mais, à Orly par exemple, il est calculé que 23 % des « non-admis » demandent le bénéfice du jour franc.
  5. Cet écart est déjà, en soi, préoccupant.
  6. Voir le rapport précité du contrôleur général, notamment pages 7 (pour l’interprète), 9, 15, 38.

rifiable, dès lors qu'aucun document, émargé contradictoirement, ne permet de retracer entre son arrivée et son départ, d'heure à heure, le bref séjour de l'étranger dans l'aéroport. Des registres existent. Mais ils sont loin d'être tenus avec exactitude, notamment s'agissant de l'heure du départ et, lorsque celle-ci figure, elle n'est pas accompagnée de l'émargement de l'étranger. Par conséquent, rien ne peut être établi.

S'agissant enfin des bagages, à plusieurs reprises les étrangers interrogés ont démenti les informations des policiers et ont indiqué que leurs bagages ne leur étaient parvenus qu'une fois la décision prise de les placer en zone d'attente. Si ce qu'ils indiquent est vérifique, on peut supposer que la police retient les bagages tant qu'elle peut garder espoir de réacheminer les non-admis rapidement.

Tout donne à penser que les pratiques peuvent être variables, certaines pouvant être tout à fait expéditives. En toute hypothèse, l'effectivité des droits qui sont d'ores et déjà reconnus aux étrangers qui se présentent à la frontière sans les documents requis (droit de demander l'asile, possibilité de se voir notifier le refus et les droits dont il est assorti dans une langue qu'ils comprennent, possibilité d'aviser un certain nombre de personnes en France, droit de bénéficier d'un jour franc) exige que la réalité de ces droits puisse être contrôlée.

Il est donc demandé que le déroulement de la procédure puisse être soigneusement et contradictoirement relevé, au moins dans ses éléments garantissant l'application effective des droits mentionnés ci-dessus<sup>1</sup>. Tel n'est pas le cas aujourd'hui : dans un aéroport (important) visité, il a été constaté qu'il n'existe aucune instruction de la hiérarchie sur la mise en œuvre du délai franc ou sur le délai dans lequel pouvait intervenir un réacheminement « immédiat ».

Il est donc recommandé qu'un registre comparable à celui prévu pour la zone d'attente *stricto sensu* et mentionné à l'article L. 221-3 du CESEDA soit institué dans les postes de police afin de retracer l'ensemble des opérations qui y sont conduites.

### 2.1.2.2.2 Les locaux

On conviendra aisément qu'aucun aéroport du territoire n'a été conçu pour retenir des personnes contre leur gré ; de même pour les ports ou les gares. Une telle infrastructure de transport est par nature un lieu de passage rapide ou, si l'on y reste (en transit par exemple), pourvu de quelques ingrédients pour en rendre la durée agréable. Il en résulte, d'une part, une inadaptation structurelle des locaux à une fin de privation de liberté ; d'autre part, une dépendance à l'égard du gestionnaire de l'aéroport, propriétaire des locaux, dont l'enthousiasme à accueillir des étrangers non-admis n'est pas toujours immédiatement perceptible.

1. Voir l'accès aux droits de la défense et l'accès aux soins en rétention aux chapitres 4 et 5 du présent rapport.

### ■ Inadaptation des locaux.

Les étrangers non-admis, lorsqu’ils ne sont pas cantonnés dans un « quart » en vue de leur départ immédiat, sont ou bien dirigés dans des chambres étroites, aménagées comme on a pu dans les lieux : tel est le cas en particulier dans les aéroports de dimension modeste ou moyenne ; à Lyon Saint-Exupéry existe deux chambres avec lits superposés, deux dans l’une, qui occupe une superficie de 4,95 m<sup>2</sup> ; quatre dans l’autre, sur 6,44 m<sup>2</sup>... Ou bien la zone d’attente est une... salle d’attente initialement dévolue aux passagers, de 200 ou 250 m<sup>2</sup> leur a été réservée, avec ses inévitables baies vitrées donnant sur le tarmac, pour y demeurer le jour, parfois aussi la nuit ; il y fait froid l’hiver et très chaud l’été ; leur équipement est réduit (aucun distributeur de boissons notent les contrôleurs dans une visite) : tel est le cas à Strasbourg – Entzheim ou à Paris – Orly. À Orly, toutefois, les « maintenus » sont conduits la nuit dans un hôtel ouvert au public, dans lequel douze chambres sont réservées aux étrangers : lors de la visite, les portes devaient demeurer entrouvertes toute la nuit, au mépris de l’intimité, les policiers stationnant dans le couloir. À Cayenne-Rochambeau, toute la zone internationale est ouverte aux maintenus, qui ne peuvent évidemment en sortir et dorment sur les sièges qui y sont placés. Quelles que soient la situation, et la longueur du séjour, le point commun de ces lieux est que les maintenus n’ont le plus souvent jamais accès à l’air libre, même quelques minutes<sup>1</sup>. Le contact avec les fonctionnaires n’est pas toujours facile à établir : ni vidéosurveillance (le contrôle général n’en réclame pas), ni interphonie : à Lyon, il faut taper dans la porte (classique *in aeternum* de la privation de liberté à la française) pour appeler la garde.

### ■ Dépendance de l’autorité gestionnaire.

Il appartient à l’autorité publique d’imposer les normes de confort, tant pour le travail de ses personnels que pour l’existence des maintenus, à la personne morale qui l’héberge *nolens volens*. La considération relative au contrôle aux frontières et à toutes ses compétences doit être gardée dans toutes ses dimensions lors de la signature des conventions d’occupation ; des prescriptions nationales en matière de surface par personne, en matière de fourniture de biens (prestation de repas à Aéroports de Paris), en matière d’aération des locaux, en matière de nettoyage... **Il serait encore plus souhaitable que des normes minimales soient définies par la voie réglementaire, comme il en existe pour les centres de rétention**<sup>2</sup>. Les fonctionnaires rencontrés sont en général peu informés de ce qu’ils peuvent ou non obtenir. Lors d’une visite, ils ignoraient qui était la société chargée du nettoyage et ce qu’on pouvait en attendre. Les activités sont conçues *a minima* (à Orly, une télévision pour la grande salle d’attente<sup>3</sup> ; rien d’autre),

1. Au contraire de ce qui est prévu à Roissy (rapport de visite, op. cit.).

2. Article R.553-3 du CESEDA.

3. Lors de la visite, elle diffuse les six chaînes hertziennes traditionnelles.

alors même que la présence d'enfants, peu fréquente, n'est pas cependant exceptionnelle (soixante-six durant l'année 2009 à Orly).

#### 2.1.2.2.3 *Les rapports avec les transporteurs*

**L'article L. 213-6 du CESEDA prévoit que les frais de prise en charge des « maintenus » pendant le temps qui précède leur réacheminement, sont pris en charge par les transporteurs.**

L'esprit de la loi est que ces derniers auraient dû prendre les précautions nécessaires pour éviter de prendre à leur bord des étrangers dépourvus des documents nécessaires pour entrer en France. On peut trouver cet esprit bien sévère, mais cette disposition est relativement ancienne ; elle n'a jamais été sérieusement remise en cause. Dès lors, des habitudes devraient être prises pour que les « maintenus » ne soient pas victimes de tergiversations ou d'hésitations des compagnies de transport pour assumer les frais que la loi leur impose : il a été rencontré par le contrôle général des situations où la distribution de plateaux-repas aux étrangers, ou le nettoyage des locaux, comportait quelque laisser-aller, en raison de mauvais vouloir des uns ou des autres ou bien de procédures incertaines. Les malheureux fonctionnaires locaux étaient contraints d'intervenir comme ils le pouvaient. **Les relations avec les transporteurs, qui sont, sauf exception, de grandes maisons, doivent être réglées à bon niveau et les conventions doivent prévoir avec précision comment les prestations doivent être fournies et la forme de leur financement** (doit-on préférer un remboursement des factures présentées par la police aux frontières ou au contraire la prise en charge directe par le transporteur de prestations à définir comme étant celles assurées à un passager ordinaire ?). **Il est recommandé que des instructions nationales fermes doivent être données en ce domaine.**

#### 2.1.2.2.4 *La connaissance de la règle de droit en zone d'attente*

**Toute personne privée de liberté a droit à connaître les règles qui lui sont applicables. À cet égard, la situation est généralement décevante, surtout si l'on examine non pas la « théorie » juridique, mais l'application concrète qui en est faite.**

**Un premier effort doit être fait en matière de règlement intérieur.** Dans trop de zones d'attente visitées, ou bien il est inaccessible, ou bien il correspond à un modèle stéréotypé sans prescriptions locales pourtant nécessaires, ou bien il n'existe qu'en langue française. Chaque « maintenu » doit pouvoir prendre connaissance, dans une langue qu'il comprend, des règles particulières en vigueur. L'exigence linguistique doit pouvoir être regardée comme satisfait lorsque le règlement est traduit et affiché dans les six langues reconnues comme étant celles en usage aux Nations Unies (Conseil de sécurité)<sup>1</sup> sauf si une autre langue est très prédominante dans la zone d'attente considérée.

1. L'anglais, l'arabe, le chinois (mandarin), l'espagnol, le français et le russe.

**Un deuxième effort doit être fait pour les mineurs non accompagnés.** En dehors de Roissy, leur venue est exceptionnelle (à Lyon, deux dans une année). Sans reprendre ici toute la problématique largement développée notamment par la Défenseure des enfants, on doit insister sur la rapidité de désignation d'un administrateur *ad hoc* par le procureur de la République (article L. 221-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), sur l'accès effectif à l'enfant de la personne ainsi désignée, sur son association aux décisions prises à son égard et sur les précautions à prendre si l'enfant est admis sur le territoire.

**Un troisième effort doit être fait pour la tenue du registre**, non pas naturellement celui dont la création, mentionnée ci-dessus, est encore à venir, mais pour celui que la loi prévoit de tenir en zone d'attente. Il n'en va malheureusement pas tellement différemment en zone d'attente des pratiques observées dans trop de locaux de garde à vue. Dans une visite de zone d'attente au cours de laquelle il a été observé que vingt-trois étrangers y avaient été placés l'année antérieure, le sort de dix-neuf d'entre eux était connu (dix-huit réacheminés, un libéré) mais celui des quatre derniers était inconnu, faute d'indications suffisantes. Ces incertitudes jettent le trouble sur la manière dont sont comptabilisés, en définitive, les flux de personnes non-admises et placées en zone d'attente. Mais elles rendent surtout difficile, voire impossible, tout contrôle interne ou externe.

**Un dernier effort doit être fait pour permettre le contact avec les associations de défense des étrangers.** Dans aucune zone visitée (en dehors de Roissy) n'existe une permanence régulière d'une association humanitaire telle que celles mentionnées à l'article L. 223-1 du CESEDA (certaines font des visites ponctuelles). Dans beaucoup de zones d'attente toutefois, les coordonnées téléphoniques d'associations sont affichées de même que la liste des avocats du barreau local. Ces pratiques utiles devraient être généralisées.

## 2.2 Les centres éducatifs fermés

### 2.2.1 Éléments de contexte

À la suite des propos qui n'ont pas manqué d'être tenus durant les campagnes électorales sur la délinquance des mineurs (sujet récurrent) et sur les moyens de la limiter, l'intérêt des médias s'est trouvé d'autant plus attiré par les centres éducatifs fermés d'une part qu'un engagement a été pris d'en augmenter le nombre et que, d'autre part, cette mesure apparaissait, sinon dans le chiffrage, mais du moins dans son principe, faire consensus puisque la majorité de la législature 2007-2012 s'était également prononcé dans un sens similaire<sup>1</sup>.

**Le Gouvernement issu des élections a souhaité, à la suite de ces débats, faire la lumière sur la valeur de cette manière d'éduquer.** Il a donc mandaté une inspection

---

1. Voir les rapports parlementaires cités dans le *Rapport du contrôleur général pour 2011*, p. 37.

conjointe (inspection générale des services judiciaires, inspection générale des affaires sociales) chargé de lui apporter des lumières dans la matière. De son côté, la Cour des comptes a ouvert également un champ d'investigation sur le sujet. À la date où ces lignes sont écrites, aucun de ces deux rapports n'est venu à son terme. Dans le même temps, la garde des sceaux a fait connaître que la meilleure prévention de la récidive des mineurs passait essentiellement par une prise en charge dans le milieu dit « ouvert ».

On ne reviendra pas ici sur le bilan qu'il est possible de tirer d'établissements créés par la loi du 9 septembre 2002, mais effectivement ouverts de manière progressive plusieurs années plus tard. Pour une raison simple : si ce bilan est possible en matière de fonctionnement (apprécier la manière dont l'établissement fonctionne au jour le jour), il ne l'est pas en matière de résultats dès lors que personne, ni dans chaque centre, ni à un autre niveau, n'est capable d'énoncer ce que sont les enfants, issus des centres, devenus<sup>1</sup>.

On doit éviter, par conséquent, que des décisions définitives soient prises quant à ces centres sans que chacun puisse être à même d'évaluer le devenir d'une cohorte significative d'enfants pris en charge dans ces conditions, même si, comme le contrôle général l'a fait valoir à différentes reprises, il est possible de dire aujourd'hui qu'une éducation réussie, même si elle n'est pas encore commune, peut être conduite en CEF.

## 2.2.2 Quels enfants prendre en charge dans les centres éducatifs fermés ?

La prise en charge d'enfants dans un centre éducatif fermé apparaît simple : le juge des enfants ordonne la prise en charge et le centre exécute. Ainsi, dans les CEF, se constituerait une population indifférenciée de jeunes accueillis.

La réalité est moins simple et mérite qu'on s'y arrête. Elle oblige à se demander quelles sont, sur ce point, les intentions du législateur ; quelles sont aussi, dans la pratique, celles des juges des enfants et celles des gestionnaires de centre ; elle amène à poser la question de savoir s'il faut renforcer l'indifférenciation ou au contraire la restreindre, et au profit de quoi et de qui.

Il convient d'abord précisément de rappeler d'une part qu'aucun délinquant ne ressemble en particulier à aucun autre et que, d'autre part, contrairement à ce qui est souvent implicitement estimé, la délinquance juvénile elle-même n'est nullement indifférenciée. « Il faut renoncer à chercher dans des qualités substantielles des jeunes délinquants, ou même de leur milieu familial, l'explication d'un phénomène qui tient à la relation entre les jeunes délinquants et le groupe social qui les remarque et les sanctionne » écrit Jean-Claude Chamboredon<sup>2</sup>.

1. Cf. *Rapport du contrôleur général pour 2011*, p.38-41. Cf. aussi, ci-après, le chapitre X relatif à l'enfermement des jeunes.
2. « La délinquance juvénile : essai de construction d'objet », *Revue française de sociologie*, XII, 1971, p. 335-377, p. 349.

### **2.2.2.1 La loi du 9 septembre 2002**

Cette précaution doit être d'autant plus rappelée que la loi du 9 septembre 2002, qui a créé en son article 22 les centres éducatifs fermés<sup>1</sup> est née dans un fort contexte d'inquiétude relative aux développements de la délinquance des jeunes.

Le rapport du Sénat déposé moins d'un mois avant les débats qui allaient conduire à la loi du 9 septembre<sup>2</sup> dresse un tableau sombre de la situation en évoquant **d'une part l'accroissement quantitatif du nombre de mineurs mis en cause** (c'est-à-dire interpellés par les forces de police ou de gendarmerie pour des suspicions d'infractions commises ou à commettre) : 177 017 en 2001, c'est-à-dire une augmentation de 79 % en dix ans ; **d'autre part un accroissement de la violence** (multiplication des violences volontaires et des agressions sexuelles) ; **enfin un rajeunissement des mineurs délinquants**, avec l'implication croissante d'enfants de moins de treize ans. Surtout, le rapport met l'accent sur ce qu'il appelle lui-même « la théorie des 5 % », « théorie » selon laquelle la plupart des infractions seraient le fait d'un nombre très restreint de mineurs ; sont évoqués les « noyaux durs » de la délinquance ou l'expression que le Sénat reprend de l'audition de Sebastian Roché, les « noyaux suractifs ». Sont donc dénoncés ces mineurs peu nombreux mais « multirécidivistes » ou plutôt multiréitérants.

Si ce rappel est fait, c'est que cette vision et ce vocabulaire imprègnent les débats parlementaires de la loi du 9 septembre 2002 (dite « Perben I »). Le garde des sceaux, par exemple, indique devant l'Assemblée nationale<sup>3</sup> que « les mineurs commettent de plus en plus jeunes des infractions et des actes de violence ». Il développe, par conséquent, au cours des débats l'idée d'une modification de la réponse pénale faite aux mineurs reposant en particulier sur quatre éléments : l'envoi en détention provisoire de mineurs ayant enfreint les obligations qui leur sont imposées au titre du contrôle judiciaire ; l'accélération des procédures de jugement après la commission de l'infraction ; la nécessité de trouver une réponse intermédiaire à la délinquance entre les « centres éducatifs renforcés » existants<sup>4</sup> et la prison ; le besoin d'éviter la corruption des mineurs par des majeurs également détenus et, à cette fin, la construction de nouveaux établissements pénitentiaires exclusivement voués aux mineurs<sup>5</sup>.

- 
1. Cf. la modification ainsi opérée de l'article 33 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945.
  2. Rapport de la commission d'enquête n° 340 (2001-2002), M. Schosteck, président, M. Carle, rapporteur : *La délinquance juvénile : la République en quête de respect*, 2 tomes.
  3. Le 31 juillet 2002.
  4. Les centres éducatifs renforcés, héritiers directs des UEER créés quelques années auparavant sont des centres éducatifs destinés à un public de délinquants réitérants, mais ils sont « ouverts » et la majorité de 2002 critique vigoureusement les nombreuses fugues qui s'y produisent pour cette raison : un sénateur évoque ce centre de l'Essonne dans lequel sur huit mineurs censés se trouver, un seul est présent.
  5. Par opposition aux « quartiers [de] mineurs » des maisons d'arrêt traditionnelles avoisinant des « quartiers hommes ».

Les centres éducatifs fermés constituent donc la réponse dont les magistrats manquaient, selon les auteurs de la loi, pour éviter la prison à un certain type de délinquants<sup>1</sup>. « Nous créons des centres éducatifs fermés pour mettre à l'écart du risque de récidive un petit nombre de jeunes qui participent au « noyau dur » de la délinquance, mise en évidence par tous les travaux récents et que nous ne savons pas traiter aujourd'hui », indique le garde des sceaux devant le Sénat, saisi en premier du projet de loi.

Juridiquement, certes, il s'agit de placer dans les centres les mineurs qui ont fait l'objet d'une mesure de contrôle judiciaire ou d'une condamnation à une peine de prison assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve décidée par le juge des enfants. Une loi de 2004 ajoutera à ces deux hypothèses celle de la « libération conditionnelle » et une autre de 2007 celle d'une décision de « placement à l'extérieur ». Ces ajouts modifient quelque peu les perspectives de 2002 ; avec les lois subséquentes, il ne s'agit plus d'éviter l'incarcération, mais d'aménager au contraire des fins de détention qui soient encore sous étroite surveillance. Toutefois, dans les faits, les mineurs hébergés au titre de l'aménagement de peines sont très minoritaires : comme l'indique un directeur de centre, le placement en CEF à ce titre n'est pas « entré dans les mœurs ». **La grande majorité des enfants placés en centre éducatif fermé sont des prévenus sous contrôle judiciaire (environ les trois quarts) ; les autres sont des condamnés à des peines assortis du sursis avec mise à l'épreuve.**

Mais pratiquement, qu'ils soient prévenus ou condamnés, l'objectif est bien de placer les mineurs du « noyau dur » de la délinquance qui arrivent en prison en ayant été fréquemment mis en cause sans avoir été jamais sanctionnés. Le garde des sceaux indique encore devant le Sénat :

« L'absence de réponses adaptées pour les mineurs multirécidivistes conduit aujourd'hui les juges des enfants à les placer, notamment, dans les centres de placement immédiat, qui, je le rappelle, avaient été conçus pour donner une réponse aux jeunes primo-délinquants, dont M. Fourcade a parlé tout à l'heure. Ces derniers ne trouvent donc pas la solution adaptée à leur cas. Telle est la situation aujourd'hui. Un rapport de l'inspection générale des services judiciaires révèle que, dans leur immense majorité, les mineurs actuellement incarcérés ont connu, avant d'arriver en prison, une multitude d'arrestations et de passages devant la justice. En effet, 90 % de ces mineurs incarcérés avaient déjà été arrêtés avant les faits ayant entraîné leur incarcération, 60 % d'entre eux avaient fait l'objet de cinq interpellations, 31 % de plus de dix. Lors de leur première interpellation, ces jeunes incarcérés aujourd'hui avaient en moyenne treize ans, 77 % avaient déjà comparu devant un tribunal pour enfants, et, parmi eux, 40 % au moins cinq fois. En d'autres termes, le système actuellement en vigueur conduit ces jeunes à

1. On voit l'habileté du sophisme qui consiste à présenter le projet de loi sur ce point comme dépourvu de caractère répressif dès lors qu'en plaçant en CEF, on évite la détention.

traverser de multiples étapes purement éducatives, sans sanction, pour les voir aboutir finalement bien avant leurs dix-huit ans en prison, où ils sont aujourd’hui près de 1 000, dans des conditions que ce rapport juge absolument inacceptables. »

Le raisonnement justifie les six cents places prévues par la loi en CEF et la construction des établissements pénitentiaires pour mineurs : dès lors qu'il s'agit de sanctionner le « noyau dur » par un enfermement baptisé « juridique », « à fort contenu éducatif », dont la sanction, si l'enfant fugue brise, est l'incarcération, il faut tout à la fois construire des CEF avec quelques centaines de places qui suffiront, et des prisons où l'on pourra placer les fugueurs.

### **2.2.2.2 *Les jeunes présents***

Les visites du contrôle général dans les centres éducatifs fermés permettent de répondre à deux questions sur les faits reprochés aux mineurs placés en CEF et sur leur origine géographique.

S'agissant des faits qui ont conduit à leur placement, ils peuvent être identifiés par les ordonnances de placement. Il s'agit essentiellement d'infractions relatives aux vols (avec une ou plusieurs circonstances aggravantes) et aux violences (également aggravées le plus souvent), la violence étant fréquemment une des circonstances aggravantes du vol. Ainsi sur les treize pensionnaires d'un CEF – plusieurs sont en fugue – quatre ont commis des vols en réunion ; deux des violences ; quatre des vols avec violences ; un se voit reprocher une infraction de nature sexuelle ; un autre un incendie volontaire ; le dernier un trafic de stupéfiants. Dans un autre établissement : quatre vols avec violences ; trois destructions de biens par un moyen de nature à créer un danger pour les personnes ; un viol sur personne vulnérable ; un vol en bande organisée ; des violences sur personne chargée d'une mission de service public.

Si, comme on pouvait s'y attendre, la question des biens apparaît donc centrale dans les infractions trouvées (et des formes de violence corrélative), on doit toutefois faire deux remarques supplémentaires.

En premier lieu, il existe bien des enfants qui ont commis, chacun, de nombreuses infractions, mais il est difficile de trouver à tous une trajectoire similaire ou proche. Le « noyau dur » identifié en 2002 au Parlement présente en fait bien de variations. Même parmi ces mineurs, le « parcours » peut être sensiblement différent. En tout état de cause, il faut abandonner l'idée que le CEF serait une ultime « marche » avant l'incarcération. En réalité, une fraction non négligeable d'entre eux a connu la prison avant le CEF, soit immédiatement avant<sup>1</sup>, soit à un moment ou à un autre de leur adolescence. La

1. Sur trente-deux enfants accueillis dans un établissement de cette nature dans une année, douze proviennent de prison, huit du domicile de leurs parents, huit d'un centre de placement immédiat (CPI) ou d'un autre lieu éducatif, deux d'un centre éducatif renforcé, un d'un hôpital et le dernier était un mineur étranger isolé.

perspective (sympathique) d'une linéarité, d'une gradation de la sanction ne se traduit guère dans les faits. Les magistrats peuvent avoir des idées différentes (pour certains le CEF est un préalable à l'entrée en prison mais pour d'autres une étape presque obligée à la sortie de prison) ; les places disponibles ici ou là guident nécessairement les choix<sup>1</sup> ; les trajectoires des mineurs peuvent connaître des moments d'aggravation dans la délinquance ou bien de rémission, etc.

En second lieu, même si l'on admet (pour le seul besoin du raisonnement) que les délinquants adeptes du vol, de la violence et du vol avec violences<sup>2</sup> se ressemblent, il existe au milieu d'eux, dans les CEF, des enfants en nombre non négligeable qui ont commis des infractions graves, souvent criminelles. La probabilité en est d'autant plus forte que, comme on l'a vu, la loi prévoit désormais qu'une présence en CEF peut résulter d'un aménagement de peine et que, en 2011, une mesure gouvernementale a décidé que tout mineur impliqué dans un viol serait nécessairement placé en centre éducatif fermé (sous réserve de détention provisoire)<sup>3</sup>. Or, les mineurs qui ont commis des crimes, s'ils peuvent avoir un passé de multiréitérant, peuvent aussi présenter des caractères de nature tout à fait différents de ceux du « noyau dur » abondamment dépeint en 2002. Par conséquent, en leur état actuel, du fait aussi que les communautés d'enfants en centre éducatif fermé sont restreintes (au maximum douze enfants, dans la pratique un peu moins de dix), les CEF peuvent rassembler des mineurs tout à fait différents. C'est là une réalité difficile, qu'on pourrait sans doute trouver aussi dans les « quartiers mineurs » des établissements pénitentiaires<sup>4</sup>. Enfin, on ne doit pas oublier que, si les mineurs peuvent être les auteurs d'infractions, ils peuvent aussi être des victimes d'infraction et le projet éducatif bâti à leur intention ne saurait ignorer cette dimension de leur personnalité : ainsi, sur les filles hébergées dans un centre visité, 40 % avaient été victimes d'infractions de nature sexuelle.

S'agissant à présent des origines géographiques des enfants, on peut aisément distinguer trois natures d'établissement.

Les premiers sont ceux qui accueillent en tout ou partie un public présentant un caractère particulier : en ce cas, compte tenu de ce trait d'exception, les enfants viennent de toute la France. Tel est évidemment l'hypothèse de ceux qui ont fait le choix d'accueillir des jeunes filles (un certain nombre de CEF, qui avaient initialement envisagé d'admettre un public mixte, y ont renoncé). Comme ils sont très peu nombreux, ils se distinguent

1. Un établissement éducatif ne peut prendre personne au-delà de sa capacité en principe ; la prison doit accueillir tous ceux que lui envoie le juge des libertés et de la détention. Cette dissymétrie ne manque pas d'avoir des effets.
2. Ou des violences avec vol, pourrait-on dire, pour certains d'entre eux.
3. À la suite d'une affaire dramatique survenue le 16 novembre 2011, au Chambon-sur-Lignon, impliquant un mineur de 17 ans sous contrôle judiciaire pour avoir précédemment commis un crime de même nature (viol).
4. À cette différence près que la vie collective en CEF est beaucoup plus permanente qu'en détention.

par un recrutement très élargi : ainsi, dans l’un de ces centres, provenaient des enfants de Strasbourg, d’Angoulême, de Toulouse, d’Orléans, de Metz, de Cherbourg…

Les deuxièmes sont ceux qui, n'accueillant que des garçons, ne formulent guère de préférences au recrutement et, dans les faits, accueillent des hébergés de nombreuses régions, avec un cœur de personnes de la région d’implantation, le plus souvent minoritaire. Ce sont ceux des établissements qui ne pratiquent guère de choix à l’entrée, acceptant *de facto*, sous réserve naturellement de places disponibles, tous les jeunes que leur envoient les magistrats pour enfant : dans un centre du Sud-ouest, sur cinquante-deux enfants accueillis au fil des mois, seuls cinq proviennent de la région d’origine.

Enfin les derniers se caractérisent par des pratiques « sélectives » plus ou moins prononcées, choisissant de satisfaire les demandes qui proviennent de la « région » entendue au sens large (souvent « l’inter-région » de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse). Ce sont souvent les CEF dont le projet est le plus distinctement arrêté et comporte, en particulier, une composante sur la place à donner aux parents des jeunes hébergés : dans l’un d’eux, dans l’Est, les huit présents proviennent de trois départements dans deux régions différentes, voisines l’une de l’autre.

C'est qu'en effet, même si l'on admet qu'il est nécessaire pour un jeune délinquant de rompre avec son milieu de vie ordinaire, un recrutement qui n'est guère sélectif sur le plan géographique, a deux conséquences : en premier lieu, il éloigne, parfois de manière considérable, l'enfant de sa famille et celle-ci se trouve donc, dans la réalité, dans l'impossibilité d'être associée peu ou prou au « projet éducatif » élaboré pour le premier. Ce pourquoi on trouve souvent mêlés le recrutement géographique élargi avec une consistance relativement faible de la pédagogie et du projet mis en œuvre. En second lieu, il éloigne aussi les professionnels de la justice : les magistrats, décidant un placement dans un centre où ils ne sont jamais allés, comme si tous se ressemblaient ; les éducateurs « fil rouge », ayant des difficultés à assurer le lien entre le CEF et ce qui s'est passé auparavant et ce qu'il adviendra ensuite, en raison des distances irréalistes à parcourir. Pour cette double raison, les CEF ici évoqués renforcent, sans nécessairement le vouloir, l'aspect « parenthèse » du séjour en centre éducatif fermé. En outre, la portée des contrôles par ces professionnels sur les résultats du centre et leurs suites sera évidemment très atténuée, pour ne pas dire inexistante. Ce caractère indifférencié qui est issu de telles pratiques n'aide pas les magistrats à déterminer un centre plus adapté qu'un autre à un jeune doté de tels ou tels caractères.

### **2.2.2.3 Choisir les enfants hébergés ?**

On doit approcher avec prudence l'idée de caractères trop sélectifs, qui aboutiraient à différencier fortement les CEF et donc nécessairement à créer entre eux une hiérarchie, implicite ou explicite, inévitablement connue des enfants qui ne manqueraient d'adopter les attitudes que ces différences appelleraient.

On doit par ailleurs légitimement attendre de tous les centres éducatifs fermés les prestations que leurs publics rendent nécessaire. Il n'est pas souhaitable que certains établissements soient « spécialisés » pour la prise en charge de la souffrance mentale, ou des addictions, ou du retard scolaire dès lors qu'on doit s'attendre à rencontrer des difficultés de cette nature parmi les jeunes accueillis et être à même, par conséquent, d'y faire face. Le contrôle général a ainsi, dans ses rapports, relevé les insuffisances sur les liens entre les établissements et les services de maladie mentale des environs.

**Sauf, par conséquent, pour quelques exceptions<sup>1</sup>, il convient d'éviter la constitution de CEF « spécialisés » dans une population particulière.**

Il n'y a pas d'inconvénient en revanche, à distinguer les CEF par des projets éducatifs affirmés, différents quant à leurs méthodes, dès lors que, sous leur couvert, on ne constitue pas des populations différentes (par un exemple un projet centré sur le traitement des addictions aboutirait fâcheusement à rassembler dans un établissement des jeunes consommateurs « lourds » de stupéfiants). La richesse de certaines associations ou services de la PJJ a permis de mettre en œuvre dans quelques CEF des programmes originaux et cohérents. Encore faut-il qu'ils soient connus des magistrats qui entendent placer des enfants pour pouvoir adopter l'enfant au CEF choisi et non seulement sur le critère de la place disponible ou de la sélection géographique. Il serait étonnant que, pour ces jeunes ayant besoin de stabilité et de repères, une seule méthode soit possible. Un projet affiché aurait aussi pour avantage d'aider à l'orientation de l'enfant à l'issue de son séjour dans l'établissement et à renforcer la cohérence d'un itinéraire durant souvent plusieurs années.

**La richesse des expériences acquises depuis la loi du 9 septembre 2002 par les centres éducatifs fermés doit permettre aujourd'hui de renforcer les exigences imposées aux gestionnaires dans la définition de leur pédagogie. Bien entendu, les évaluations, tant internes qu'externes, doivent permettre de faire rapidement le tri entre bons et mauvais projets : les enfants fragiles ne sont pas un terrain d'expérimentation.**

### 2.2.3 Autres constats et recommandations opérés en matière de centres éducatifs fermés

**Précisément, l'existence ou non d'un projet éducatif défini et mis en œuvre constitue aujourd'hui un des éléments majeurs de différenciation des CEF.**

On peut même indiquer à coup sûr que l'existence d'un projet identifiable est un facteur majeur de distinction entre les établissements qui fonctionnent de manière

1. L'accueil de jeunes filles à titre exclusif (compte tenu des difficultés à gérer la mixité dans les CEF) en est certainement une, peut-être la seule : il convient alors d'en compenser les inconvénients (soulignés ici : absence des familles en particulier) par des mesures particulières.

satisfaisante et les autres. Ou, si l’on veut, la condition d’avoir un tel projet n’est peut-être pas une condition suffisante à la réussite, mais elle est, certainement, une condition impérative du succès.

**Un autre élément décisif repose sur la qualité du personnel des centres, aussi bien que les éducateurs, les personnels d’exécution, les enseignants, les « maîtresses de maison », etc. À cet égard, plusieurs observations peuvent être faites.**

Comme le contrôle général en a déjà fait état<sup>1</sup>, les premières années de fonctionnement des centres éducatifs fermés ont été émaillées de nombreux conflits de toute nature au sein des personnels ou entre ces derniers et les associations ou administration. Ces conflits ont été largement résolus. Ils l’ont été d’autant plus aisément que les choix faits au sein des centres ont été discutés et partagés. L’échange est un outil primordial de la prise en charge collective d’enfants rebelles. Des efforts en ce sens de la part de certaines directions sont encore nécessaires.

**La qualité des éducateurs, en raison des difficultés de recrutement, reste souvent aléatoire<sup>2</sup>.** Elle peut toutefois être améliorée dans le temps. À cet égard, existe une frontière nette entre établissement soucieux de faire progresser leurs personnels, ouverts – malgré les difficultés – à l’analyse de leurs pratiques (par un tiers hors hiérarchie) et à la formation continue, notamment à travers la validation des acquis de l’expérience (VAE)<sup>3</sup> et d’autres établissements, dans lesquels n’existe guère de progression ouverte aux éducateurs, dont les effectifs tournent souvent rapidement, sans guère de modalités d’amélioration qualitative. On doit être d’autant plus attentif à ces aspects que beaucoup d’agents ainsi recrutés sont des jeunes gens ou filles issus de milieux sociaux peu favorisés, notamment de l’immigration, ayant investi beaucoup en matière scolaire et bravé les commentaires de leurs semblables en infortune : il se trouve parmi eux des personnalités exceptionnelles en qualité et leur engagement mérite des contreparties sous forme de progression de carrière.

**Enfin les directions (gestionnaire et éducative) doivent veiller à assurer la cohérence de la prise en charge par une cohérence des interventions du personnel, par conséquent par une recherche du rapprochement des agents, quelles que soient leur origine et leur fonction.** Dans une communauté éducative aussi réduite, dont chaque membre a sa part, personne ne peut être mis de côté.

**Une nouvelle fois, l’attention doit être attirée par la gestion délicate des questions des interdits et celle, corrélative, de la discipline<sup>4</sup>.**

1. *Rapport du contrôleur général pour 2010*, chapitre 1, p. 9.

2. Dans un des établissements ayant fait l’objet d’un rapport en 2012, cinq éducateurs sur treize étaient titulaires d’un diplôme d’État quel qu’il soit.

3. Déjà mentionnée dans un précédent rapport annuel.

4. Voir sur ce point le chapitre 3 du présent rapport relatif à la discipline et aux sanctions dans les lieux de privation de liberté.

Il est dommageable à la compréhension de prohiber « en théorie » (règlement interne, livret d'accueil...) des pratiques qui sont « inévitablement » observées et qui mettent donc à mal le rapport éducatif entre la loi et la réalité. Corollairement, une pratique ne peut être imposée au prix de contraintes qui mettent en jeu la dignité et le respect des personnes (certaines pratiques de fouilles au retour de week-end en famille, par exemple<sup>1</sup> ; ou encore des conversations téléphoniques avec les parents systématiquement écoutées par un tiers éducateur). Enfin, toute sanction disciplinaire n'est pas nécessairement bonne dans ses modalités : celles qui consistent à restreindre les liens familiaux doivent être écartées<sup>2</sup>.

**Le rapport pour 2011 du contrôle général relevait un certain nombre d'incertitudes** affectant les centres éducatifs fermés. Un constat identique a été fait en 2012 avec des intensités variables : l'incertitude qui affecte le devenir des enfants après le séjour dans l'établissement reste générale ; celle qui est relative à l'absence de précision avec laquelle sont remplis les documents qui permettent de faire un bilan de l'évolution de l'enfant (en particulier le « document individuel de prise en charge » prévu par le code de l'action sociale et des familles<sup>3</sup> depuis 2002) demeure très partagée, sauf dans les établissements qui « tournent » bien ; on a déjà évoqué plus haut les incertitudes relatives au projet éducatif. Ces trois éléments doivent faire l'objet d'avancées substantielles.

**Une réflexion collective relative à la mixité en CEF pourrait être utilement conduite.** L'un des centres visités, qui la mettait en pratique, estime qu'elle est d'un grand secours pour aider chaque personnalité d'enfant à se définir. Cette idée est peut-être bonne. Mais il est de fait que beaucoup de centres qui avaient inscrit, comme il a été dit, cette perspective à leur origine, y ont renoncé, en raison des difficultés et même des risques naissant de la pratique de la mixité. **Des éléments plus substantiels méritent d'être ajoutés au simple pragmatisme en la matière.**

**L'étroite association des parents au devenir de leur enfant en centre éducatif fermé est une clé de la réussite du séjour.** Il est des familles profondément désunies dont la mobilisation s'avère ardue. Mais il est surtout des proches désarmés, incapables de réagir de manière utile à l'évolution du mineur. Leur apport reste pourtant irremplaçable, comme la prise de conscience qui peut accompagner l'ordonnance de placement. Par conséquent, les centres doivent intégrer dans leurs modalités de fonctionnement la relation sous des formes diverses avec les familles, même éloignées (cf. ci-dessus § 2.2.2.2). Des réussites peuvent être d'ores et déjà mentionnées en exemple.

1. Un des établissements visités a expressément prévu de ne pas installer de douches dans les chambres afin que les enfants, prenant une douche dans un endroit commun, laisse leurs vêtements dans ce dernier et que ceux-ci puissent être fouillés (sans nécessairement que les intéressés le sachent) pendant le temps de la douche. Dans un autre, le règlement intérieur conditionne le respect de l'intimité au respect par le jeune des règles de la collective.
2. Dans un centre visité, la longueur des appels téléphoniques à la famille est ainsi variable selon le « palier » de comportement atteint par le jeune.
3. Article L. 311-4.

Les enseignements, surtout s’agissant des mineurs de seize ans, ne peuvent être négligés ni dans l’emploi du temps des enfants ni dans la qualité des enseignants. Dans un centre visité, un délai de huit mois s’est écoulé entre l’ouverture et la nomination de l’enseignant : ces délais doivent être abrégés par les concertations nécessaires et des dates d’ouverture appropriées. Si le contenu de l’enseignement et ses méthodes doivent être considérablement adaptés, en raison des attitudes des enfants vis-à-vis de l’école, le temps nécessaire ne peut être négligé. En ces domaines aussi, des réflexions nationales ou régionales aideraient les enseignants, souvent solitaires. Enfin, pour ceux qui, en dépit de leurs difficultés d’origine, parviennent à reconquérir la possibilité de réintégrer un cursus scolaire de droit commun, les établissements proches du CEF devraient pouvoir s’ouvrir sans difficultés et le retour à un autre établissement proche de leur domicile après la sortie du CEF prévu.

Les liens entre l’équipe éducative et le monde de la santé qu’il faut mobiliser (somatique, psychiatrique, addictions) sont encore à parfaire. Dans certains établissements, on voit peu de présence soignante et il arrive de manière qui n’est pas exceptionnelle que des éducateurs délivrent aux jeunes les médicaments prescrits par un médecin. L’absence de dialogue construit peut faire obstacle à une bonne perception d’ensemble de l’enfant. Des difficultés, notamment en matière de souffrance mentale, peuvent demeurer irrésolues. La vocation éducative du CEF oblige les établissements à veiller, comme il a été dit dans d’autres rapports annuels, à ce que les rapprochements nécessaires soient opérés, que les formalités nécessaires soient faites (ouverture des droits) et que les conventions utiles soient passées. Les CPAM devraient être sensibilisées aux mesures de placement des enfants mineurs.

Beaucoup de centres éducatifs fermés ne comportent pas suffisamment d’activités et celles-ci se partagent entre télévision, jeux de société et sport (beaucoup de moniteurs sportifs sont néanmoins exemplaires). En particulier, un effort doit être réalisé pour les stages de pré-apprentissage en entreprise, les patrons d’entreprises artisanales se montrant volontiers coopératifs localement et dans les ateliers techniques dans l’enceinte des établissements, grâce à l’intérêt que portent les personnels d’encadrement (menuisiers...) à leur métier et au caractère moins répulsif que l’école classique de ces occupations. Elles supposent des agents compétents (qu’il faut trouver), des locaux et du matériel, et une forte continuité de la direction des établissements, qui peut faire parfois défaut.

Enfin, comme il a déjà été indiqué dans de précédents rapports, les contacts entre les établissements et l’environnement institutionnel extérieur sont souvent insuffisants. Les « comités de pilotage » sont irrégulièrement composés et irrégulièrement réunis. Les relations avec les mairies ou les autorités locales sont développées de manière très variable, à l’exception des circonscriptions de police ou des brigades de gendarmerie. La seule amélioration notable en la matière est un investissement des services déconcentrés

et centraux de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, dont les « audits » et les inspections sont en forte augmentation, semble-t-il. Mais le nouveau cahier des charges pour les CEF, dont l'achèvement était prévu initialement à la fin de 2010, n'est pas encore connu au moment où sont écrites ces lignes.

## 2.3 Les locaux de garde à vue et de rétention douanière

### 2.3.1 Éléments de contexte

La loi du 14 avril 2011 réformant la garde à vue, dont l'entrée en vigueur a suscité des réactions diverses, a donc reçu application pendant une année pleine en 2012. Sans provoquer de bouleversements majeurs. Certes, les avocats ont pu estimer que les droits nouveaux ainsi institués ne donnaient pas aux personnes qui en étaient l'objet toutes les garanties qu'ils pouvaient espérer d'une défense reconnue et dotée des moyens nécessaires.

Mais le Conseil constitutionnel, saisi concurremment par le Conseil d'État<sup>1</sup> et la Cour de cassation<sup>2</sup> de questions prioritaires de constitutionnalité, a estimé (à une réserve près s'agissant de l'article 62 du code de procédure pénale) que la loi votée ne méconnaissait aucun principe constitutionnel<sup>3</sup>. Ultérieurement, il est vrai, il a jugé contraire à la Constitution, comme d'ailleurs le suggérait la doctrine<sup>4</sup>, l'article 706-88-2 du code de procédure pénale, prévoyant la possibilité pour les magistrats de restreindre de fait le choix du défenseur aux personnes placées en garde à vue pour des crimes ou délits liés au terrorisme<sup>5</sup>. Mais cette décision est marginale dans l'application du dispositif de la garde à vue.

**La loi du 14 avril 2011 a-t-elle modifié manifestement les pratiques des officiers de police judiciaire et le déroulement de la garde à vue, tels que le contrôle général a pu les saisir lors de ses visites postérieurement à la loi ? On peut sérieusement en douter.**

En premier lieu, les contrôleurs n'ont entendu, au cours de leurs entretiens, aucune récrimination ou plainte relative à l'inapplication de la loi (à supposer que ses dispositions en soient connues dans le détail). Même sur des éléments ayant fait l'objet de positions variables au fil des ans du législateur (l'indication de la possibilité de garder le silence) ou ayant suscité de fortes réserves des professionnels de la sécurité (la présence de l'avocat pendant l'audition), il n'a pas été cité de refus d'appliquer la réforme de

1. 23 août 2011, n° 349 752, sur la circulaire du 23 mai 2011 d'application de la loi du garde des sceaux, ministre de la justice.
2. Dans quatre arrêts du 6 septembre 2011, n° 11 – 90.068.
3. 18 novembre 2011, n° 2011 – 191/194/195/196/197 – QPC.
4. Par exemple, Mme Julie Alix, « Les droits de la défense au cours de l'enquête de police après la réforme de la garde à vue : état des lieux et perspectives », *Dalloz*, 2011, Chron. p. 1699.
5. Décision n° 2011-223 QPC du 17 février 2012, *Ordre des avocats au barreau de Bastia*.

2011, par ailleurs relayée rapidement dans les services, outre les circulaires gouvernementales, par des notes sans ambiguïté de leurs responsables. Il est parfois indiqué que les avocats ont eu quelque difficulté « au début » à conserver le silence pendant les auditions (la loi prévoit qu'il ne peut qu'être présent et « prendre des notes ») mais que l'habitude s'en est rapidement prise.

**En deuxième lieu, la présence des avocats ne paraît pas poser de difficultés matérielles majeures**, à la fois quant au respect du délai de deux heures séparant l'avis qui leur est adressé du début des auditions (article 63-4-2 du code de procédure pénale) et dans l'organisation effective des barreaux pour une arrivée aussi précoce que possible. Il est des cas, notamment en gendarmerie, dans lesquels l'OPJ peut accepter un délai supérieur à deux heures, s'il a la certitude (due par exemple à l'habitude) que l'avocat va arriver dans un délai supérieur mais raisonnable. Il est aussi des situations dans lesquelles le délai d'arrivée des avocats excède très largement les deux heures ou bien aucun avocat commis d'office sollicité ne vient ; mais ces situations sont très minoritaires même si leur pourcentage peut être significatif dans certains lieux géographiques (notamment en brigade de gendarmerie ou en banlieue parisienne). Il est toutefois vraisemblable, compte tenu d'une organisation accrue des barreaux, que le nombre d'avocats appelés (le plus souvent sur un numéro d'astreinte) qui ne se présentent pas avant la fin de la garde à vue s'est réduit.

**En troisième lieu, le recours à l'avocat n'a pas été substantiellement accru par le nouveau dispositif.** Selon les locaux visités avant la loi de 2011, le pourcentage de personnes en garde à vue sollicitant un avocat était compris entre 25 % et 30 %. Il est vraisemblablement aujourd'hui un peu supérieur. Mais il n'y a aucun engouement massif. Cette modeste progression ne doit pas toutefois faire penser que l'augmentation ne se poursuivra pas. Le contraire (une progression lente mais continue) est très probable. Ce qui rend problématique l'existence de commissariats et surtout de brigades de gendarmerie dépourvus de tout local aménagé destiné à accueillir les entretiens entre les personnes en garde à vue et leurs conseils. **Il y a là, dans l'obligation de favoriser cette conversation, un objectif à saisir**<sup>1</sup>.

**Enfin, les officiers de police judiciaire n'ont pas fait part de désagréments importants que leur apporterait, dans le déroulement des enquêtes, la nouvelle manière de faire.** Certains mêmes se félicitent de sa mise en œuvre, revendiquant davantage de transparence et de relations apaisées avec les avocats.

---

1. Voir sur ce point le chapitre 4 du présent rapport relatif à l'accès aux droits de la défense.

## 2.3.2 Nouvelles technologies et garde à vue

### 2.3.2.1 L'image

Dans son rapport d'activité de l'année 2009, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a déjà abordé le thème de la « vidéosurveillance » (mot préféré à celui de vidéo-protection, en l'occurrence) dans les lieux de privation de liberté, y compris dans les locaux de garde à vue, pour en illustrer les réalités, en expliquer l'origine et alerter sur certains usages<sup>1</sup>.

Il est utile, en raison des constats renouvelés faits dans les locaux de garde à vue, de revenir sur ce propos.

En premier lieu, une évidence : les locaux de police sont très abondamment pourvus d'instruments de vidéosurveillance (c'est-à-dire caméras et moniteurs – écrans de vision) ce que les locaux de gendarmerie ne sont que très peu. Certes, ceux-ci n'accueillent qu'à peine plus du cinquième des gardes à vue décidées et de surcroît dans un nombre de lieux beaucoup plus élevé (environ six fois plus de brigades que de commissariats).

Mais les hôtels de police et commissariats sont ouverts vingt-quatre heures sur vingt-quatre (par conséquent, des fonctionnaires s'y trouvent en permanence), ce qui n'est pas le cas des brigades, fermées à l'heure du déjeuner et la nuit. Autrement dit, si la vidéosurveillance est un moyen de suppléer l'insuffisante présence d'effectifs, ou leur absence, comme on l'avait noté<sup>2</sup>, on devrait s'attendre à ce qu'on en trouve davantage dans les locaux de la gendarmerie que dans ceux de la police.

Mais ce paradoxe n'est qu'apparent. Si, comme on doit le penser, la vidéosurveillance dans les lieux de privation de liberté est beaucoup moins en réalité un instrument de surveillance qu'un outil de mise à distance, de séparation, on comprend mieux la différence. La préoccupation permanente des gendarmes est traditionnellement la proximité avec la population. Cette proximité n'est pas théorique : elle trouve à s'exprimer dans une manière de vivre et de travailler ; notamment pendant la garde à vue. Les militaires ont de multiples occasions d'approcher physiquement celui qui y est placé, par exemple le traditionnel café du matin, offert à l'issue de la nuit dans la salle de repos de la brigade. La prise en charge de la personne privée de liberté est inséparable des autres tâches. Il n'en va pas de même dans la police nationale. L'exigence de proximité est loin d'être aussi forte et la garde des personnes est souvent perçue comme une tâche de troisième ordre, confiée aux fonctionnaires ou bien par roulement ou bien à une unité recherchée pour la commodité des horaires à moins que n'y soient affectés les personnels les moins fringants<sup>3</sup>.

1. Rapport d'activité pour 2009, chapitre 3 « Vidéosurveillance et lieux de privation de liberté », p. 89-111.

2. Rapport d'activité pour 2009, chap. cité.

3. Cf. recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives au local de rétention administrative de Choisy-le-Roi, spécialement le § 4.

En deuxième lieu, la vidéo-surveillance pose, dans son extension, certaines questions juridiques qui ne sont pas toutes résolues.

La législation applicable date de la loi sur la sécurité intérieure du 21 janvier 1995 et se trouve aujourd’hui codifiée aux articles L. 251-1 et suivants du code de la sécurité intérieure<sup>1</sup>. On peut à propos du droit applicable extraire trois difficultés.

**Une difficulté tenant aux lieux d’implantation des dispositifs de vidéosurveillance.** La loi prévoit en effet, aux conditions qu’elle décrit, l’installation de caméras sur la voie publique mais aussi « dans les lieux et établissements ouverts au public aux fins d’y assurer la sécurité des personnes et des biens lors que ces lieux et établissements sont particulièrement exposés à des risques d’agression et de vol ». On peut admettre sans difficulté que les locaux de garde à vue soient particulièrement exposés au risque d’agression : agression contre les personnels de sécurité et plus encore agression contre soi-même (le suicide est une hantise qui gouverne bien des règles qui y sont appliquées). On peut beaucoup douter en revanche qu’ils soient des lieux ouverts au public au moins en ce qui concerne les locaux de garde à vue. Certes, commissariats et brigades sont des lieux ouverts au public en ce qu’ils accueillent par exemple des plaignants ou des personnes venant effectuer des démarches administratives. Mais une partie de leurs locaux n’est évidemment pas ouverte au public<sup>2</sup> : bureaux d’administration, locaux techniques… **Les cellules de garde à vue relèvent d’évidence de cette nature** : si des personnes étrangères au service y sont accueillies, c’est de la seule volonté de ce dernier et sous la contrainte<sup>3</sup>. **Par conséquent, les dispositifs de vidéosurveillance de garde à vue ne relèvent pas des dispositions précédemment mentionnées du code de la sécurité intérieure et, par conséquent, des procédures d’autorisation que les dispositions de ce code prévoient.** Aucun texte, semble-t-il, ne règle les conditions dans lesquelles ils sont implantés et régis. Au moins, s’agissant des locaux pénitentiaires, la loi du 24 novembre 2009 a-t-elle prévu (dans son article 58), l’installation de caméras de surveillance dans les espaces collectifs<sup>4</sup>. Tel n’est pas le cas des locaux de garde à vue. On doit le regretter. **Il est recommandé qu’on n’en demeure pas à ce silence des textes.**

**Une autre difficulté tient à ce que ces caméras permettent, dans de tels lieux, l’identification des personnes pouvant ainsi faire l’objet d’enregistrement.** Cette difficulté-là a été réglée dans son principe, à la suite de l’avis du Conseil d’État du 24 mai 2011.

1. Au moment où paraît ce rapport, la codification de la partie réglementaire du code n’est pas aboutie et le règlement en la matière est donc encore le décret n° 96-926 du 17 octobre 1996.
2. Pour un exemple de cette dissociation, s’agissant de locaux judiciaires, voir la décision du Conseil d’État, Assemblée, 22 octobre 2010, *Mme Bleitrach*, n° 301 572, concl. Roger-Lacan.
3. Voir, s’agissant des locaux pénitentiaires, l’avis de la section de l’intérieur du 24 mai 2011, notamment son § 5.
4. Ce qui signifie *a contrario* qu’il ne saurait y en avoir dans les espaces non collectifs, c’est-à-dire dans les cellules. On verra plus loin que l’installation de caméras dans les locaux de garde à vue ne connaît guère de limites.

Saisi de la question de l'application de la loi du 6 janvier 1978 aux systèmes de vidéosurveillance installés en détention, la section de l'intérieur indique que lorsque des locaux non ouverts au public disposent de tels systèmes permettant l'enregistrement et la conservation d'images d'une part, et que ces images peuvent permettre l'identification de personnes d'autre part, ces dispositifs doivent faire l'objet des formalités prévues pour les fichiers de données à caractère personnel définis par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. *A contrario*, par conséquent, les systèmes qui se bornent à transmettre des images d'une caméra à un moniteur sans qu'elles ne soient enregistrées ne relèvent d'aucune formalité particulière. Une circulaire du Premier ministre en date du 14 septembre 2011 a repris les termes de l'avis du 24 mai précédent, en demandant aux ministres de veiller à ce que soient obtenues les autorisations nécessaires.

La dernière difficulté consiste à savoir, à supposer que l'autorisation de la CNIL nécessaire soit donnée, si elle règle toutes les difficultés tenant à la protection des personnes. S'agissant de la vidéosurveillance des voies publiques et des lieux ouverts au public, le Conseil constitutionnel en avait admis la constitutionnalité<sup>1</sup> parce que le législateur, en prenant un certain nombre de précautions, avait opéré une juste conciliation entre la préservation des libertés individuelles et la nécessité de prévenir les atteintes à l'ordre public. Il relevait notamment, parmi les garanties mises en œuvre, l'information du public de l'existence du système ; la possibilité donnée aux personnes d'accéder aux images la concernant et d'en obtenir la destruction dans un délai d'un mois ; leur possibilité de saisir une commission départementale de la vidéosurveillance ; la destruction des images au terme d'un mois. Aucune de ces garanties n'est ici applicable.

On ne manquera pas de faire valoir que les personnes en garde à vue sont celles soupçonnées d'avoir commis ou de vouloir commettre une infraction et qu'elles ne méritent pas tant d'égards que celles qui déambulent paisiblement sur la voie publique. On peut objecter aussi qu'il est dans la nature de la « garde à vue » que les personnes soient observées *de visu*, éventuellement en permanence. Mais la question est d'autant moins là que le « soupçon » ne donne souvent lieu à aucune poursuite<sup>2</sup> et que les caméras peuvent aussi capter les personnes placées là pour ivresse publique et manifeste. Elle est de savoir si, s'agissant d'images de personnes en garde à vue, les garanties apportées par la loi de 1978, applicable comme on vient de le voir, sont suffisantes au regard de la conciliation à opérer entre la prévention des risques d'agression et le respect dû à ces personnes lorsqu'elles sont placées en garde à vue. Ces garanties, pour l'essentiel contenues aux articles 41 et 42 de la loi<sup>3</sup> consistent en un droit d'accès indirect (c'est-à-dire au nom

- 
1. Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 « Loi d'orientation et de programmation de la sécurité », § 2 à 13.O
  2. De même doit-on rappeler que, de manière relativement stable, seuls 10 % des personnes en garde à vue font l'objet d'une incarcération.
  3. Relatifs aux traitements de données intéressant notamment la sécurité publique.

du demandeur par l’intermédiaire de la CNIL) pour procéder à la communication, la rectification ou l’effacement des données. Dans le cas qui nous occupe, compte tenu des délais d’intervention, cette demande ne peut guère consister qu’à la vérification par la CNIL que les données ont été effacées (des images n’ont pas à être rectifiées). Mais, d’une part, le délai d’un mois dans lequel les images doivent être effacées, prévu pour les images enregistrées sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public, n’est pas ici applicable et aucun texte ne prévoit d’effacement. D’autre part, il n’existe aucune autre garantie que celle d’un droit d’accès : or, dans sa décision du 18 janvier 1995 dans lequel il avait estimé la loi, en quelque sorte, équilibrée, le Conseil constitutionnel avait repris de la loi sept garanties se complétant les unes et les autres. Ici, pas d’information des personnes sur le dispositif utilisé ; pas de saisine possible de son gestionnaire pour avoir accès aux images ; pas de commission départementale présentant des garanties d’indépendance pouvant être rapidement saisie. **Disons-le tout net : il y a là un déséquilibre, tenant notamment à l’absence de toute disposition sur l’effacement, qui n’est pas satisfaisant et que les pouvoirs publics ne devraient plus ignorer.**

**En troisième lieu, enfin, les observations faites dans la pratique des lieux de garde à vue, surtout, pour la raison qui a été dite, dans les commissariats, confirment ce sentiment de déséquilibre.**

Interrogés par les contrôleurs sur la durée de conservation des images lorsqu’elles sont enregistrées, les fonctionnaires de police marquent en général ou bien leur ignorance, ou bien leur hésitation. Lorsqu’une durée est indiquée, elle varie selon les établissements, voire selon les interlocuteurs : trente-trois jours, dix-huit jours... **Personne en réalité ne semble maîtriser le dispositif, ou s’en préoccuper.** On peut penser *a contrario*, il est vrai, que cette incertitude reflète le faible usage des enregistrements ainsi réalisés. S’agissant toutefois d’images qui ont à voir avec la dignité de la personne, davantage de précisions devraient être requises.

Il est des comportements encore plus préoccupants. Ayant indiqué que la mémoire du système de vidéosurveillance installé dans un commissariat était rapidement saturée, des fonctionnaires ont fait valoir que pour y pallier ils enregistraient les images sur des clés dites USB (d’ailleurs achetées sur leurs propres deniers). Cette pratique montre certes l’attachement des policiers à la conservation des images : elles leur permettent de justifier, s’il est nécessaire, d’un comportement sans reproche. Mais elle est, dans son principe, inacceptable. **Des images de personnes privées de liberté ne peuvent pas être placées sur un support aisément reproductive et accessible sans difficultés à des tiers. De telles pratiques doivent être résolument prohibées.**

Les installations nécessaires sont souvent installées sans discernement<sup>1</sup>. Beaucoup équipent non pas directement les cellules mais les couloirs, de caméras dirigées

1. On ne fait ici que reprendre les constats déjà opérés dans le rapport annuel pour 2009 : *op. cit.* p.99.

de manière que l'intérieur des cellules soit visible. En général, dans les commissariats récents, des toilettes sont installées dans les cellules et un muret les protège. Mais il peut arriver que les images livrent aussi ces moments de personnes en garde à vue utilisant les sanitaires. Inversement, des directions de prise de vue laissent des angles morts, rendant l'efficacité de l'appareil douteuse. Les objectifs peuvent être aussi dirigés vers des lieux qui doivent être protégés des regards extérieurs : ainsi de la salle d'examen médical lorsqu'elle existe ou de la salle d'entretien avec les avocats : médecins et conseils devraient être sensibles au respect de la confidentialité des soins et du secret professionnel ; si une certaine appréhension de leur part peut se manifester, elle doit être résolue par un dispositif d'alerte manuel, mais non pas par une présence permanente de « l'œil » de la caméra. **Et que dire enfin de ces caméras installées dans les salles (ou plutôt les réduits) de fouille à corps ?** Elles devraient être rapidement retirées.

**Le cas des chambres de dégrisement, dans lesquelles sont placées les personnes en état d'ivresse publique et manifeste, pose une difficulté particulière.** Le contrôle général a parfois souhaité que des caméras permettent de savoir ce qui s'y passe, en raison des risques sanitaires encourus par cette population. En effet, des rondes sont prévues (en principe tous les quarts d'heure) ; mais leur réalité est difficile à établir surtout lorsqu'aucun document n'en atteste. Par conséquent, l'image permettrait d'attirer immédiatement l'attention en cas de danger. Inversement, doit-on permettre le recueil d'images de personnes en situation de faiblesse (momentanée) qui, à la différence des personnes enfermées au commissariat, ne sont pas en garde « à vue » et n'ont donc pas à demeurer sous le regard constant de ceux qui en ont la charge, sauf à dénaturer la mesure dont ils sont l'objet. **Dans cet équilibre difficile à trouver entre risque et intrusion dans la vie de la personne, il est préférable de rechercher l'établissement de la preuve de l'effectivité des rondes, sans installer de caméras.** Sur ce point, le contrôle général a évolué.

Le rapport pour 2009 avait également évoqué la médiocre qualité des images dans beaucoup de situations examinées et la difficulté d'entretien des installations : dans beaucoup de lieux de visite, celles-ci sont en partie hors d'usage et le service attendu ne peut donc être satisfait.

**Enfin la réception des images sur les moniteurs peut faire aussi difficulté.** D'une part, celui qui est chargé de les visionner peut avoir de multiples autres tâches et le délai de réaction à une difficulté éventuelle s'en trouve ralenti d'autant. D'autre part, les moniteurs peuvent être mal placés : dans un commissariat visité, les moniteurs étaient placés dans le dos de la position usuelle du fonctionnaire mais, en revanche, face au public qui pouvait en voir le contenu.

### 2.3.2.2 Le son

Les installations sonores peuvent être improvisées : dans un commissariat visité, pour éviter que des personnes impliquées dans une même affaire puissent communiquer d'une cellule

à l’autre, on avait disposé dans le couloir un appareil de radio diffusant de la musique au maximum de sa puissance. Dans une telle hypothèse, il vaudrait mieux prévoir, au risque de générer des déplacements supplémentaires, des gardes à vue dans des lieux différents, y compris par le truchement d’une meilleure coopération police – gendarmerie.

Le plus souvent néanmoins, le son se réduit aux cris nécessaires pour se faire entendre en cas de besoin et, s’ils ne suffisent pas, aux coups redoublés contre les portes (en prévision desquels on enlève souvent leurs chaussures – et non pas seulement les lacets – aux personnes en garde à vue). Cris et coups laissent d’ailleurs penser que l’efficacité des appels devant l’objectif de la caméra reste relativement peu suivie d’effets de court terme.

Un remède à ces appels qui demeurent parfois longtemps ignorés réside dans l’installation dans les cellules de dispositifs d’interphonie. C’est ce que le contrôle général a réclamé pour pallier l’absence de personnel sur place dans les gendarmeries la nuit, lorsqu’une personne en garde à vue est présente dans les locaux<sup>1</sup>.

On doit bien être conscient toutefois que l’interphonie n’est pas le « parent pauvre » de la vidéosurveillance. Elle en est en quelque sorte l’inverse. Autant la seconde fonctionne comme une mise à distance entre le gardien et le gardé, autant la première a pour résultat d’introduire la personne privée de liberté au cœur du travail de celui qui en a la charge. Cette présence intempestive est quelquefois mal supportée du personnel surtout si l’appel est mal fondé, encore plus s’il est répétitif. Ce qui peut se produire aisément dans une situation génératrice d’angoisse et de provocations. Par conséquent, il n’est pas difficile de penser que ces dispositifs ne rencontrent pas beaucoup de suffrages parmi les agents publics.

Il existe une autre différence entre les dispositifs. Au contraire de la vidéosurveillance, le système d’interphonie peut être déconnecté par le destinataire des appels, parce qu’il est occupé à d’autres tâches ou parce qu’il estime que ce n’est pas opportun d’en recevoir. Le contrôle éventuel de telles coupures est difficile à réaliser. Corollairement, l’interphonie suppose une installation dans la cellule elle-même : or, elle peut être, comme le reste, objet de dégradations. Comme pour les autres installations techniques, l’entretien et la réparation peuvent demander de longs délais.

Ce sont ces motifs, outre des questions de coût, qui expliquent le faible développement de l’interphonie dans les locaux de garde à vue et que, par conséquent, les cris et les coups sur les portes restent le moyen usuel de se faire entendre<sup>2</sup>. Il est rarissime en effet que, dans les commissariats, le fonctionnaire prenne les devants.

1. Recommandations du 23 février 2010 relatives aux brigades de gendarmerie de Chambray-les-Tours (Indre-et-Loire), École-Valentin (Doubs) et Migennes (Yonne) publiées au *Journal officiel* du 4 mars 2010.
2. On a déjà indiqué à propos des zones d’attente ce caractère unificateur de la privation de la liberté en France : les coups sur les portes pour se faire entendre. Leur disparition sera la preuve que des progrès décisifs auront été accomplis pour les captifs du pays.

### Quelques conclusions peuvent être tirées de ces observations.

Quels que soient les supports technologiques mis en œuvre, ils ne sauraient dispenser de la présence et du dialogue nécessaire. Dans des situations toujours difficiles à gérer, la présence humaine est la plus sûre des garanties de garde à vue sans tensions excessives ; *a fortiori* lorsqu'il existe un risque de danger.

Quels que soient les supports technologiques mis en œuvre, ils doivent sauvegarder la dignité, par conséquent, notamment, l'intimité de la personne. Les installations qui méconnaissent ce principe doivent être identifiées et démontées.

Quels que soient les supports d'images enregistrées, ils doivent être autorisés par des textes clairs, prévisibles et connus des agents qui les emploient.

L'interphonie doit être obligatoire lorsqu'il existe un risque de périodes prolongées pendant lesquelles la personne privée de liberté est laissée seule. À défaut, un microphone installé à l'extérieur de la cellule doit pouvoir capter et transmettre des appels.

Les prescriptions relatives à la confidentialité et au secret doivent être particulièrement protégées dans les locaux de garde à vue et les professionnels doivent faire preuve de vigilance en la matière. Des dispositifs d'alarme manuels doivent éventuellement être mis à disposition de ces derniers, lorsqu'existent des risques dûment identifiés.

### 2.3.3 Les autres constats et recommandations faits en matière de garde à vue

#### 2.3.3.1 L'exiguïté et la vétusté des installations

Dans bien des situations, les locaux sont inadaptés à leur mission, singulièrement à un traitement des personnes en conformité avec le respect de leurs droits fondamentaux.

À titre d'illustration, il a été identifié la possibilité de mettre jusqu'à quatre personnes dans des cellules dont la surface est inférieure à 5 m<sup>2</sup> ; ou encore l'existence de deux cellules d'environ 4,5 m<sup>2</sup> pour des gardes à vue de près de quatre par jour en moyenne. De ces situations, résulte beaucoup d'inconfort et, en tout état de cause, l'impossibilité pratique de mettre en œuvre les périodes de repos prévues par la loi : pendant que, dans ces cellules, une personne occupe le banc ou le bat-flanc, l'autre doit nécessairement s'étendre ou s'asseoir par terre.

Or, on le sait, la propreté n'est pas le caractère le plus manifeste de ces cellules, dont on peut affirmer que plus elles sont occupées, moins elles sont nettoyées, en raison des insuffisances de prestations de nettoyage définies dans les marchés passés par les SGAP et de l'incapacité des personnels de trouver le temps et l'espace pour vider des cellules occupées à fin de nettoyage. Il est également des installations où sont ignorées des opérations de désinfection périodique.

S'y ajoute la vétusté encore prononcée de bien des installations, que le contrôle général a déjà eu l'occasion de souligner et sur laquelle trop peu de progrès ont été accomplis.

### **2.3.3.2 *Les difficultés d'organisation***

Jusqu'alors, la loi du 14 avril 2011, notamment les nouvelles dispositions de l'article 63-6 du code de procédure pénale, qui limitent de manière drastique les fouilles « intégrales » (à nu) et obligent à limiter l'enlèvement d'objets ou d'effets nécessaires à la sauvegarde de la dignité pendant les auditions, n'a pas eu de conséquences évidentes sur les pratiques.

Il a été constaté à plusieurs reprises qu'alors que les fouilles intégrales doivent être ordonnées par l'officier de police judiciaire pour des motifs déterminés et consignés, elles sont souvent décidées au gré des circonstances et, surtout, des traditions locales, par des agents dépourvus de la qualité d'OPJ. Guère d'évolution non plus pour adapter le retrait d'objets et d'effets estimés dangereux à la personnalité des gardés à vue : le retrait du soutien-gorge des femmes et des lunettes est toujours pratiqué dans les mêmes proportions inutiles<sup>1</sup> à quoi s'ajoute, pour les questions de bruit ci-dessus mentionnées, le retrait de chaussures.

Dans des locaux dans lesquels la température peut être très fraîche<sup>2</sup> (ou, l'été, sans circulation d'air, étouffante), la gestion des matelas (de mousse) et des couvertures reste problématique : leur nombre est insuffisant<sup>3</sup> ; il n'est pas toujours indiqué qu'il en existe à disposition ; les couvertures ne sont pas nettoyées comme il le devrait et leur état dissuade leur utilisation. L'utilisation (parfois) de couverture de survie, règle les problèmes d'hygiène mais sûrement pas les questions de sommeil : il est impossible de dormir lorsqu'on en est couvert. L'adéquation entre les dimensions des bat-flancs et celles des matelas est impossible, aggravant l'inconfort<sup>4</sup>.

**Quelle que soit la durée de la garde à vue, l'accès à la propreté corporelle reste massivement impossible**, sauf dans quelques lieux d'exception ou pour quelques personnes d'exception (sans domicile par exemple), faute des locaux, des équipements et du temps de personnel nécessaires. Même lorsque les équipements existent, ils ne sont pas utilisés. Dans ce commissariat très neuf de l'Ouest, trois douches ont été installées ; elles ne sont jamais utilisées et les tuyaux de vidange dégagent une odeur nauséabonde.

**Enfin les solutions apportées à la question de la venue du médecin restent très diverses et souvent fragiles**, en dépit d'une réforme intervenue le 27 décembre 2010<sup>5</sup> ; le principe du déplacement du médecin dans les locaux de garde à vue doit être maintenu. Il y va de la dignité de la personne comme de l'intérêt du service.

- 
1. Sur cette pratique, voir le *Rapport annuel du contrôleur général pour 2008*, Paris, Dalloz, mars 2009, 253 p., p.113-115.
  2. On doit regretter que, dans les commissariats (mais non dans les brigades de gendarmerie), il ne soit jamais accordé de boisson chaude pour le petit-déjeuner.
  3. Par exemple, dans un commissariat visité, trois matelas pour six personnes.
  4. Au cours d'une visite, il est relevé que la largeur du banc (37 cm) contraint la personne en garde à vue à placer le matelas par terre si elle veut s'allonger dessus.
  5. Sur cette réforme, voir le *Rapport du contrôleur général 2011*, p. 47-53.

### 2.3.3.3 *Les droits des mineurs*

Une attention particulière leur est en général portée, dans l'esprit d'ailleurs des prescriptions de l'ordonnance du 2 février 1945. Toutefois, il a été trouvé des locaux de garde à vue dans lesquels les droits spécifiques des mineurs (avis aux parents de la décision de placement en garde à vue, examen médical des mineurs de seize ans) sont ou bien ignorés ou bien non retracés, par conséquent non vérifiables.

**Il est aussi relativement fréquent qu'il n'y ait pas de cellule spécifique pour les mineurs en garde à vue.** Si, dans beaucoup de commissariats, ils sont placés dans la cellule la plus proche du poste de police, celle qui permet notamment de voir (ou d'entendre) directement ce qui s'y déroule, tel n'est pas le cas général. Beaucoup de lieux de garde à vue, notamment dans les villes comportant une délinquance juvénile significative, n'ont pas été dotés des aménagements nécessaires.

**La levée de la garde à vue des mineurs soulève des difficultés.** Si, fort heureusement, les fonctionnaires et militaires gardent auprès d'eux les mineurs dont la garde à vue a pris fin, pour les remettre eux-mêmes à leurs parents, ou aux personnes investis de l'autorité parentale (éducateurs), les conditions de cette attente sont aléatoires. Il a été trouvé un lieu dans lequel le mineur attendait menotté à un banc dans la salle d'arrivée des personnes placées en garde à vue ; dans un autre, les mineurs sont placés, enfermés, dans un réduit sans toilette ni aération. S'il existe naturellement des difficultés matérielles à régler ce genre de situations, leur caractère prévisible doit faire obstacle à des traitements inacceptables.

### 2.3.3.4 *Les registres*

Sans vouloir revenir dans le détail sur une question qui a fait l'objet d'abondants développements dans un rapport antérieur<sup>1</sup>, on doit noter qu'aucune amélioration n'a été constatée en ce domaine.

**D'une part, notamment dans les services de police, la tendance est à la prolifération** de leur nombre, du fait que chaque service dispose (pour des raisons de temps) du sien, ce qui n'empêche pas que des rubriques soient souvent remplies *a posteriori*, ou des signatures de personnes en garde à vue recueillies *a priori*, en particulier au bas de la deuxième page du registre où est consigné le déroulement de la mesure jusqu'à sa mainlevée.

**D'autre part des incertitudes demeurent sur la manière de faire**, au moins dans deux domaines : celui des personnes placées d'abord en chambre de dégrisement puis, ayant recouvré leurs esprits, placées en garde à vue (les registres de la gendarmerie peuvent les inscrire dans deux parties différentes) ; celui des personnes qui, placées dans un lieu de garde à vue pour les besoins d'une enquête, sont transférées pour passer la nuit dans un autre lieu plus centralisé<sup>2</sup>.

1. *Rapport pour 2008, op. cit.*, chapitre 3, p.45 et s.

2. C'est ainsi que la police procède dans toutes les grandes villes dotées de commissariats secondaires.

**Enfin les omissions ou oublis sont souvent graves.** L’absence d’inscription de la date et de l’heure de la fin de la garde à vue, par exemple, fait obstacle au contrôle de sa durée. Si l’on indique souvent (à tort), parmi les professionnels, que les mentions des procès-verbaux permettent de compenser les lacunes des registres, le contrôle général a pu observer au moins dans un cas de figure, dans un commissariat du Sud de la France, que tel n’était pas le cas, quelque aient été les dénégations ministérielles ultérieures en la matière.

## 2.4 Les établissements pénitentiaires

### 2.4.1 Éléments de contexte

#### 2.4.1.1. Politiques publiques

La population carcérale, son volume et sa composition, sont dépendants, entre autres facteurs, de la politique pénale et de la politique pénitentiaire. Or, l’une et l’autre ont marqué une inflexion en 2012.

S’agissant de la politique pénale, une circulaire du 19 septembre 2012 de la garde des sceaux<sup>1</sup> a, d’une part, entendu redéfinir des rapports nouveaux entre Chancellerie et parquet et, d’autre part, faisant en quelque sorte immédiatement application des principes relatifs à ces rapports, entendu donner aux procureurs généraux et aux procureurs des orientations tenant au traitement des infractions et de leurs auteurs. Dans cette matière, la circulaire s’en tient, certes, au droit existant ; elle n’aurait pu faire autrement. Elle indique d’ailleurs, de manière subsidiaire, des changements législatifs à venir. En attendant, elle s’appuie sur des dispositions qui privilégient les mesures alternatives à l’incarcération et d’aménagement des peines<sup>2</sup>.

L’*esprit du texte est d’encourager l’utilisation de toutes les sanctions pénales, sans en privilégier (ni en rejeter aucune) afin de les adapter le plus possible non seulement à la nature de l’infraction et à la personnalité de son auteur, mais aussi aux nécessités de le réinsérer et de prévenir la récidive*. Cette « pluralité d’objectifs » impose la « diversification des orientations pénales ». Il est aussi rappelé que, selon l’article 132-24 du code pénal, issu de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, en matière correctionnelle le prononcé d’une peine d’emprisonnement sans sursis ne peut être qu’un dernier recours.

En outre, l’aménagement des peines doit être encouragé par les parquets, que ce soit lors de la condamnation ou ensuite, lors de l’exécution de la peine. Il est demandé aux

- 
1. *Journal officiel* du 18 octobre 2012. Elle a déjà été mentionnée ci-dessus à propos de l’avis relatif à la semi-liberté.
  2. Il a déjà été montré (*Rapport pour 2010*) que la législation sur l’aménagement des peines avait évolué de manière quelque peu erratique depuis dix ans, des lois très libérales (loi « Perben II » de 2004 ; loi pénitentiaire de 2009) alternant avec des lois beaucoup plus restrictives (2005, 2007).

magistrats d'être conscients de la surpopulation carcérale qui peut affecter les établissements pénitentiaires, notamment à partir des données numériques de la population incarcérée qu'ils doivent se faire communiquer.

**S'agissant de la politique pénitentiaire, une rupture de fait a été opérée, après le changement de majorité**, avec la loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012<sup>1</sup>, laquelle, dans la continuité des programmes de constructions pénitentiaires inaugurés en 1987, prévoyait, en se fondant sur des hypothèses d'accroissement de la population qui pouvaient être aisément contestées, la construction jusqu'en 2017 de 24 397 places de prison, soit, dès lors que certains établissements étaient fermés et que le programme en cours (défini en 2002) produisait encore des effets, un peu plus de 20 000 nouvelles places, portant ainsi à 80 000 places le « parc » pénitentiaire français. L'essentiel de ces places résultait, selon le rapport annexé à la loi, de constructions d'établissement ressemblant beaucoup, au moins par le nombre de détenus hébergés (650 en moyenne) aux constructions érigées depuis 1987<sup>2</sup>, avec toutefois 5 800 places dévolues à des établissements ou à des quartiers dits de « courtes peines » dont les dispositifs de sécurité devaient être moins draconiens.

Sans abroger (à la date à laquelle ce rapport est rédigé) ce texte, le Gouvernement se propose – ce n'est pas une nouveauté juridique – de ne pas se sentir lié par la loi de programmation, mais dans des proportions significatives. La garde des sceaux a indiqué s'en tenir à un programme de construction de six mille places et a même précisé quels établissements seraient remplacés. Par conséquent, le programme voté par l'ancienne majorité est amputé des trois quarts.

Cette réduction est opportune au moment où les dépenses de l'État sont contraintes. Elle remet en cause, implicitement, les calculs d'accroissement de la population sous écrou qui accompagnaient la loi du 27 mars, qui se fondaient essentiellement sur les taux d'accroissement de cette population au cours de la décennie 2002-2011, taux exceptionnellement élevés peut-on penser. Il est clair que l'infexion de la politique pénale et celle de la politique pénitentiaire vont de pair. Si le recours à la prison est ralenti, l'accroissement du nombre de places en prison perd de sa justification.

Ce raisonnement n'est pas étranger à celui qui a été tenu dans l'avis du contrôle général relatif à la surpopulation carcérale du 22 mai 2012, dont la teneur a été rappelée dans la première partie de ce chapitre. **Dans son état actuel, notamment parce qu'elle est sur-occupée, la prison ne peut convenablement remplir sa mission de réinsertion et de**

- 
1. N° 2012-409, *Journal officiel* du 28 mars 2012. Voir aussi la décision du Conseil constitutionnel sur ce texte n° 2012-651 DC qui a écarté les griefs d'inconstitutionnalité de la loi (fondés sur le recours prévu par le texte à des procédures particulières de marché public).
  2. Sur lesquels on doit rappeler que le contrôle général a une approche critique (cf. *Rapport pour 2010*, p. 29 et s.).

prévention de la récidive. Ce qu'a fait valoir la garde des sceaux en évoquant, selon une formule qui a frappé, « une prison vide de sens ».

**Ces choix de politique pénale et pénitentiaire, qu'il convient d'approver, ne règlent pas toutes les questions.**

**Sûrement pas en matière de politique pénale**, dès lors que certains principes demeurent inscrits dans la loi, que la procédure pénale est aujourd’hui tiraillée entre des inspirations diverses et que de multiples réformes n'ont pas contribué à en simplifier la lecture, y compris par les professionnels du droit. **Sûrement pas non plus en matière pénitentiaire**. Si le ralentissement de la construction de nouvelles prisons est acquis, qu'en est-il de la rénovation nécessaire des anciennes, au moins des plus insalubres, des plus humides, des plus mal chauffées ? Il faudra aussi se préoccuper de la manière dont vivent en prison les personnes détenues tout autant que les personnels. **L'expérience depuis vingt-cinq ans montre d'évidence que le changement de cadre matériel ne suffit pas, et de loin, à améliorer le climat qui prévaut dans les établissements**. De ces évolutions, il faudra aussi convaincre l'opinion publique, résister à l'envie de solutions expéditives que suscite tel ou tel crime odieux, sans diminuer ce qui est dû aux victimes, surmonter aussi l'idée que la réforme de la prison nécessite des moyens importants que nous n'avons pas.

#### **2.4.1.2 *Le désarroi de certains personnels***

**Il ne devrait pas appartenir au contrôle général de commenter un phénomène purement interne à la direction de l'administration pénitentiaire, dans la gestion de laquelle il ne peut, ni ne veut rentrer. Mais les entretiens que les contrôleurs ont dans les établissements et au-dehors leur ont donné la conviction que les difficultés de certaines catégories de personnel atteignent aujourd’hui un degré tel qu'elles ne peuvent demeurer sans effet sur la manière dont sont exécutées leurs missions.**

Soit un fait mesurable simplement. L'absentéisme des personnels d'exécution. Dans certains établissements, il atteint aujourd’hui des dimensions fortes. Dans un centre pénitentiaire visité, le nombre de jours d'absence pour cause de maladie ou d'accident du travail était ainsi de plus de 3 500 jours pour un seul semestre soit, rapporté aux deux cent soixante-deux agents que comptait l'établissement et à l'année, vingt-sept jours par an et par agent. Si l'on enlève des jours d'absence ceux décomptés pour accidents du travail, dans une profession qui compte beaucoup d'agressions<sup>1</sup>, il reste encore une moyenne de vingt jours par an et par agent. **Ces absences ont un rapport direct avec les conditions de travail et, notamment, les choix architecturaux des bâtiments, répulsifs**

1. Les agressions ne doivent sûrement pas être sous-estimées mais les accidents du travail peuvent être dus à d'autres causes (accidents de trajet par exemple).

**pour les personnels<sup>1</sup> et le volume de la population carcérale.** Dans une maison d'arrêt déplacée d'une construction ancienne à des bâtiments flambant neufs du programme « treize mille deux cents »<sup>2</sup>, le nombre de jours d'absence est passé de deux par agent et par an dans le vieil établissement à 22,8 dans le nouveau.

Plus encore que ces journées d'absence, ce sont leur déroulement qui peut donner matière à inquiétude. D'une part, ce ne sont pas seulement les personnels titulaires qui sont concernés, mais aussi les jeunes stagiaires qui, jusque dans les années récentes, du fait de leur titularisation encore à venir, ne s'absentaient jamais, quoiqu'il puisse leur en coûter. D'autre part, des absences sont constatées sans même que l'agent songe à prévenir d'une manière ou d'une autre son administration. Enfin, certaines d'entre elles sont, dans les faits, corrélées avec l'affectation donnée à l'agent pour la semaine<sup>3</sup> : une fois connue une affectation estimée difficile, la maladie survient.

**Il n'y a pas de jugement à porter sur ces comportements<sup>4</sup> mais il convient en revanche de s'interroger sur leur survenue et leurs effets.** Plus l'absentéisme croît, plus il augmente naturellement la charge de travail reportée sur les autres agents, dont les conditions de travail se dégradent davantage. Notamment, on « rappelle » des agents théoriquement en repos. Le nombre d'heures supplémentaires s'accroît, lui aussi. Peut se créer une spirale dans laquelle la dégradation de la situation crée de nouvelles conditions propices à des nouvelles « maladies ». Surtout, la solidarité, composante essentielle – et traditionnelle – de la profession s'affaiblit entre ceux astreints à des existences professionnelles soutenues et ceux jugés « tire-au-flanc ».

**Soit encore le rôle des cadres moyens du personnel pénitentiaire, « gradés », appelés premiers surveillants et majors pénitentiaires.** Dans une profession dont le taux d'encadrement est nettement plus faible, dit-on, que chez les fonctionnaires de police<sup>5</sup>, les premiers surveillants ont un rôle essentiel mais mal défini. Tous le disent : ils sont écartelés entre le fait que la nuit et le week-end, l'un d'entre eux, responsable de l'équipe en fonction, est *de facto* chef d'établissement et, dans la journée, les jours ouvrables, soumis à des tâches beaucoup plus restreintes. Au surplus, même ces jours-là, ils sont de moins en moins présents aux côtés des surveillants pour encadrer ces derniers dans leurs missions. On les voit lors des mouvements importants (mise en

1. Cf. *Rapport pour 2010 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, chapitre 1, en particulier p. 31-32.
2. Programme de constructions initié par la loi d'orientation et de programmation sur la justice n° 2002-1138 du 9 septembre 2002.
3. Il s'agit ici des agents dits de « roulement » (par opposition à ceux occupant des « postes fixes ») qui sont affectés pendant un temps assez court – souvent une semaine – dans un emploi déterminé de la structure. Les surveillants présents dans les coursives des bâtiments sont en roulement.
4. Du moins de la part du contrôle général. Il en va autrement de l'administration pénitentiaire.
5. Mais, en 2005, il existait 2 212 gradés pour 19 036 surveillants, soit un taux de 11,6 % (données tirées de Laurence Cambour-Bessières, « Les premiers surveillants – Une fonction de cohérence », CIRAP, Dossiers thématiques, ENAP Agen, février 2006, 75 p.

place ou remontées des promenades), guère plus, absorbés qu’ils sont par des tâches diverses, souvent paperassières, variant d’un établissement à l’autre. En réalité, leur rôle exact, pourtant central, reste quelque peu indéterminé. Il y a un grand intérêt à redéfinir précisément leur rôle et, par conséquent, leurs obligations, eux qui tous sortent du rang. Des efforts de définition ont été faits ici ou là, y compris par les organisations professionnelles. Il est souhaitable qu’ils débouchent sur des clarifications attendues des intéressés.

Soit enfin le demi-millier de personnels de direction, chefs d’établissement ou adjoints, qui ont de lourdes responsabilités, exercées souvent dans une relative solitude. Un certain nombre d’entre eux, depuis deux ans, a choisi de quitter le métier. Ce mouvement a toujours existé. Et, suivant le mot (ancien maintenant) d’un cadre de la direction nationale qu’on colporte encore volontiers dans le milieu, ceux qui partent « reviendront en rampant ». Mais ils partent de plus en plus nombreux et ne reviennent ni en rampant, ni autrement. Ces abandons ont même pris une telle régularité qu’ils ne sont pas passés inaperçus de la presse.

Naturellement, ils peuvent obéir à des motifs singuliers et il est difficile de faire masse de démarches individuelles. On doit pourtant se demander si le nombre des partants aujourd’hui n’autorise pas à y voir le signe d’une difficulté partagée et d’un désarroi de responsables ayant très souvent choisi avec foi leur métier.

Ce sont ces différents malaises qui vaudraient aujourd’hui la peine d’être pris en considération, sans laisser chacun les gérer comme il peut à son échelle. Et si cette appréhension de la réalité du terrain est nécessaire, du point de vue du contrôle général, c’est encore une fois que ces signes de « retrait » mettent en cause la qualité avec lesquelles les missions qui incombent à l’administration pénitentiaire sont remplies.

#### **2.4.2 Uniformité et diversité : les extractions hospitalières**

Une des oppositions majeures de la détention, si l’on veut en avoir une idée exacte, réside dans une approche uniforme des personnes détenues, d’un côté, c’est-à-dire dans leur prise en charge indifférenciée, quelle qu’ait été leur infraction et quels que soient leur personnalité, leur comportement et leur état physique et, de l’autre, une approche personnalisée, selon ces mêmes traits, pris en considération pour déterminer des mesures particulières.

La part que tient chacune des approches peut certainement caractériser une politique pénale. À brosser à très gros traits l’histoire pénitentiaire, il serait possible de soutenir que si, dans le passé, les prises en charge carcérales étaient globalement très uniformes, elles ont développé sur bien des points aujourd’hui des approches individualisées.

Mais il faut aller évidemment plus avant dans l'analyse et constater qu'il existe un équilibre instable entre les deux formes de prise en charge ou, comme l'écrit Caroline Touraut, de « gestion collective » et de « gestion personnelle »<sup>1</sup>.

La règle elle-même précise naturellement ce qui relève de l'un et de l'autre. Tous les prévenus en maison d'arrêt et tous les condamnés en établissement pour peines. Tous les réveils ont lieu à 7 heures du matin et toutes les fermetures de portes pour la nuit à 17 h 30 (sauf, précisément, dans certains établissements pour peines). Toutes les personnes détenues ont à peu près les mêmes modalités d'accès au téléphone ou les mêmes facilités de délivrance de permis de visite à leurs proches<sup>2</sup>, les mêmes possibilités de cantiner, des rémunérations identiques au travail... La gestion de leurs comptes nominatifs, l'envoi de colis de l'extérieur, les objets autorisés et interdits, la pratique des fouilles (par palpation ou à corps)... et, bien entendu, le régime disciplinaire ou le « parcours d'exécution des peines » des condamnés relèvent de prescriptions identiques.

Dans le sens de la « distinction » entre personnes, la règle sépare, on le sait, les âges (mineurs, jeunes majeurs, adultes) et les genres (hommes, femmes<sup>3</sup>). Le code pénal et le code de procédure pénale prévoient des processus d'exécution de peines distincts (surtout au regard de l'accès aux mesures d'aménagement de peines) selon la gravité des infractions et leur nature (ainsi les mesures de sûreté ou les injonctions de soins). La règle distingue aussi les « détenus particulièrement signalés » des autres. **Il a été mis en lumière<sup>4</sup> les multiples processus de distinction qui conduisent, en prison, à définir des différences entre personnes détenues** : les personnes dépourvues de ressources suffisantes, celles soumises à surveillance spéciale la nuit, celles qui ont un régime alimentaire particulier... ; les circulaires, les règlements intérieurs en sont prodigues. Enfin, depuis plusieurs années, et de plus en plus, outre les traditionnelles expertises psychiatriques (accrues en nombre), **la règle met en œuvre des processus d'évaluation des personnalités pour des motifs divers** : prévention des suicides, évolution de la personnalité, estimation de la dangerosité<sup>5</sup>, préparation à la sortie. Ces processus d'évaluation<sup>6</sup> sont eux-mêmes inégaux en intensité selon les personnes. Analyses, examens de situation se multiplient, à la « commission pluridisciplinaire unique » ou ailleurs. Ils conduisent désormais, on le sait, à diversifier les régimes de détention « régime fermé », « régime de confiance »...

- 
1. Caroline Touraut, *La famille à l'épreuve de la prison*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », novembre 2012, 293 p., p.43.
  2. Hormis, là encore, des différences entre prévenus et condamnés.
  3. À l'exception de certaines activités pouvant être accomplies ensemble, depuis la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 (article 28).
  4. Jean-Marie Delarue, « Continuité et discontinuité de la condition pénitentiaire », dans la *Revue du MAUSS*, n° 40, 2<sup>e</sup> semestre 2012, « Sortir de (la) prison : entre don, abandon et pardon », 288 p.
  5. Sur ce dernier point, voir le *Rapport du contrôleur général pour 2011*.
  6. Que les textes appellent encore souvent « orientation » (cf. articles D. 75 et s. du code de procédure pénale).

Cette répartition pose deux questions.

**Celle, d'une part, du poids respectif de l'uniformité et de la personnalisation.** Sur ce point, on peut se borner à dire qu'en dépit du développement d'instruments de distinction et du travail (notamment des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation), la réalité du déroulement matériel de l'incarcération reste relativement peu diverse. À tel point que les personnes incarcérées ne comprennent que malaisément les processus d'investigation dont elles sont l'objet dès lors qu'elles aboutissent à des différences de traitement bien peu perceptibles.

**Celle surtout, d'autre part, des facteurs qui pèsent en faveur de l'uniformité et des éléments favorisant la « distinction », facteurs ou éléments qui aboutissent souvent à déjouer les prévisions de la règle.** Dans certains cas, pour les personnels, il s'agit de rompre avec l'uniformité pour encourager la diversité ; dans d'autres situations, c'est l'inverse qui est recherché. L'analyse de ces écarts est évidemment décisive pour comprendre les conditions de détention. On n'y entrera ici que de manière sommaire.

**Les facteurs favorisant l'uniformité sont évidemment ceux de la commodité de gestion.** La différence est coûteuse en temps, dans des espaces où il faut mobiliser des personnels pour la gestion de la vie quotidienne des personnes incarcérées. La tension sur les effectifs d'agents publics et, dans le sens inverse, sur les effectifs de détenus en maison d'arrêt (surpopulation) exige de manière incontestable l'économie de temps, dont l'indifférenciation est un des éléments. Un seul exemple peut en donner une illustration. Le code de procédure pénale prévoit encore<sup>1</sup> un régime particulier pour les « jeunes majeurs » (18-21 ans), singulièrement au regard de l'enseignement et de la formation, d'une part, et de l'isolement la nuit, d'autre part. Jamais ce régime n'est mis en œuvre, sauf exception.

**Cette adaptation aux effectifs et aux moyens matériels se double d'une volonté de minimiser les incidents et de ne pas s'attarder sur des situations que, comme fréquemment en prison, on ne sait pas résoudre.** Ainsi, le traitement massif de pathologies extrêmement diverses, sans recours à des investigations approfondies, par quelques anti-inflammatoires largement diffusés<sup>2</sup> est suffisant la plupart du temps, mais pas toujours.

**Le type de rapports que le personnel entretient avec les personnes détenues est aussi un facteur de traitement égalitaire (ou, au contraire, inégalitaire).** Suivant que la connaissance que l'on a d'elles : moins le détenu est connu, plus on agira avec lui de manière impersonnelle (par exemple dans les grands établissements) ; plus le surveillant se sent vulnérable, plus il se tiendra à distance de son vis-à-vis dans un rapport impersonnel. Ainsi les prisonniers disent souvent que les surveillantes sont beaucoup plus attachées

---

1. Articles D. 521 et D. 521-1.

2. Cf. sur ce point les images du film « À l'ombre de la République » tournées au centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse.

à la lettre de la règle (et donc gèrent de manière impersonnelle) que les surveillants, dès lors qu'elles ne peuvent pas attendre de la force physique l'ascendant nécessaire. Mais une telle distinction transcende évidemment les genres : en réalité, chaque agent, selon sa personnalité, gère différemment et selon une gamme de possibles qui couvrent des rapports très variés. Pour dire les choses autrement, l'impersonnel est aussi une manière de mettre de la distance dans la relation humaine ; la gestion différenciée est une gestion plus « rapprochée », usuellement pour le meilleur, quelquefois pour le pire<sup>1</sup>.

De leur côté, les personnes incarcérées, tout comme leurs proches comme l'a bien mis en lumière Caroline Touraut<sup>2</sup>, revendentiquent une approche contradictoire de leur gestion : fondée à la fois sur une stricte égalité, qui exclut les « traitements de faveur », et en même temps sur la prise en considération des éléments personnels de leur situation. Les prisonniers voient aux géométries ceux qui ont des avantages : le fait de voir un co-détenu accéder à un travail qu'ils ont sollicité avant lui leur apparaît être la manifestation d'une grande injustice. À l'opposé, l'insistance avec laquelle, par exemple, motif pris de préoccupations de santé, un détenu demande un régime alimentaire particulier et la déception de ne pas l'obtenir (avec l'angoisse qu'elle génère) sont des indices de la revendication que soient pris en considération d'éléments personnels. Ces attitudes ne sont d'ailleurs peut-être pas aussi contraires qu'il apparaît : l'égalité des prestations prévues n'est pas incompatible avec un degré de variété, dès lors que celle-ci répond à des besoins incontestables.

Les facteurs qui poussent à la diversité résultent d'abord à des nécessités de sécurité. On ne saurait laisser des personnels peu nombreux longtemps face à des détenus dont le nombre l'emporte. Il faut donc scinder ceux-ci en petit nombre. La détention est donc le résultat de ces multiples séparations (par bâtiment, par étage et par aile) que requiert la prudence.

La sécurité ne divise pas seulement en groupes restreints. Elle institue des catégories multiples, dont le caractère est plus ou moins connu et avoué. La catégorie des « détenus particulièrement signalés » est ainsi redoublée par des catégories régionales, ou de l'établissement, qui avec des épithètes variables, signalent des détenus jugés dangereux. La mémoire de l'administration est d'ailleurs longue sur ce point, qui applique, d'établissements en établissements des étiquettes qui ne correspondent plus nécessairement à l'évolution de la personne. La protection de certains auteurs d'infraction en détention exige aussi des affectations particulières, redoublant la géographie de l'établissement d'une répartition de catégories particulières.

Ces facteurs ont pour origine, comme on l'a indiqué, dans l'adaptation nécessaire des personnels à des personnalités distinctes. L'expérience de chacun peut intervenir

---

1. « Que feriez-vous, demande-t-on un jour à un agent de surveillance, si vous étiez vous-même détenu, pour vous faire entendre du personnel ? ». Il répond sans hésiter : « Je me rendrais insupportable ».  
 2. *La famille à l'épreuve de la prison, op. cit.*

pour l'aider à démêler le détenu « poli » et « respectueux » de celui qui est « revendicatif » ou « imprévisible ». Des décisions quotidiennes de l'encadrement, des observations orales ou parfois consignées dans le « cahier électronique de liaison » ou surtout les échanges informels entre agents et l'initiative de chacun d'eux définissent les attitudes particulières à l'égard de tel ou tel. Mais la « personnalité » peut être aussi un fait, un geste reproché à une personne détenue. Adresser une réclamation, déposer une plainte peut engendrer un « classement » dans une catégorie peu appréciée des agents.

**Comment, à la lumière de ce qui précède, se pose la question des extractions hospitalières ?**

Celles-ci consistent à sortir les personnes détenues de l'établissement où elles sont incarcérées pour les emmener dans un hôpital, le plus souvent proche, pour y subir des examens ou pour y recevoir des soins. À cette fin, après la procédure habituelle de sortie de l'établissement, qui comporte obligatoirement une fouille « à corps », elles sont remises à une escorte chargée de les conduire, de les accompagner à l'hôpital et de les ramener dans l'établissement.

*La règle pour ces déplacements est précise (quoique légèrement différente selon les établissements) et tend non pas à l'uniformité mais à la diversité.* Elle distingue au plus quatre dispositifs alternatifs de sécurité. Le premier dispositif est celui par lequel le détenu est emmené avec trois surveillants, le chef d'escorte, en principe un premier surveillant, le conducteur du véhicule et un autre surveillant, sans menottes ni entraves<sup>1</sup>. Le deuxième comporte la même escorte et la personne est menottée (ordinairement dans le dos). Le troisième consiste à ajouter les entraves au scénario précédent. Le quatrième ajoute au véhicule pénitentiaire un véhicule de police ou de gendarmerie pour renforcer la sécurité. Ces quatre niveaux de sécurité sont souvent ramenés à trois, par fusion de deux des dispositifs décrits.

La règle invite donc en pratique à adapter (proportionner, diraient les juristes) la contrainte employée au risque présenté par la personne transportée à l'hôpital, notamment le risque d'évasion. Autrement dit, elle priviliegié ici non l'uniformité, mais l'adaptation à chacun de la prise en charge pénitentiaire.

*Dans ce cas de figure, la réalité est pourtant sans appel : la presque totalité des extractions dans la presque totalité des établissements visités se fait toujours avec menottes et entraves, autrement dit en mettant en œuvre le niveau de sécurité le plus élevé. Ou encore : il n'y a aucune adaptation des mesures de sécurité à la personne et, notamment, à son état physique ; c'est une rigoureuse uniformité qui prévaut.*

Quels que soient l'âge et la pathologie pour laquelle il est extrait, les précautions sont identiques. Il arrive qu'un détenu gravement malade ou handicapé ne se voie poser

1. Rappelons que les entraves sont des chaînes qui relient les deux chevilles de celui à qui on les met, pour faire obstacle à la course.

que les menottes. « Sur le planning des extractions de la première semaine du contrôle, note un rapport du contrôle général relatif à une maison d'arrêt, les contrôleurs ont observé qu'il était prévu pour trois détenus l'utilisation des seules menottes », c'est-à-dire environ un sur cinq. Ce qui signifie qu'aucun n'était dépourvu de moyen corporel de contrainte et soumis à la seule contrainte de l'escorte. Mais ces prévisions elles-mêmes ne sont que des indications : **il appartient au premier surveillant, chef d'escorte, d'apprécier au moment de l'extraction les mesures à prendre.** Cette appréciation se fait toujours dans le sens de l'aggravation des « prévisions ». Au surplus, alors qu'une fiche doit toujours faire état *a posteriori*, des moyens de contrainte utilisés, il existe des établissements dans lesquels ce formulaire n'est pas rempli. Le besoin ne s'en fait pas sentir, dès lors précisément que la pratique est uniforme (et qu'elle est parfaitement admise).

On connaît les inconvénients de cette systématisation lorsqu'on se rappelle que l'hôpital est un lieu public où circulent des personnes ordinaires, que les urgences où sont souvent dirigées les personnes détenues extraites sont un lieu d'affluence vingt-quatre heures sur vingt-quatre, que les dispositifs de contrainte s'ils sont mal ajustés ou que le trajet est long peuvent incommoder ou davantage. **Les saisines du contrôle font état à la fois de déplacements malaisément ou difficilement supportés et d'humiliations profondes d'apparaître en public entre deux personnes en uniforme, dans un grand cliquetis de chaînes, source d'effroi pour les personnes présentes.** Certes il est parfois des circuits dédiés ou des locaux d'attente écartés, dans les hôpitaux, mais pas toujours. Le contact avec des tiers (en dehors des soignants) est pratiquement inévitable et, dans les petites villes, le risque corrélatif de croiser des personnes connues (il n'y a pas de différence sur ce point avec les examens médicaux de garde à vue pratiqués à l'hôpital). Le Comité de prévention de la torture qualifie de traitement « dégradant » tout emploi de contrainte qui n'est pas requis par l'état d'une personne : il emploie ce vocabulaire, notamment, à propos des chaînes inutiles lors des extractions hospitalières.

**Entraves et menottes ne sont pas seulement employées lors du transport et de l'arrivée à l'hôpital. Très souvent, elles restent en usage, avec la présence continue des surveillants, pendant tout le séjour,** si celui-ci a pour but un examen clinique ; dans certaines circonstances, lorsqu'il s'agit d'hébergement pour soins (intervention chirurgicale par exemple). Ainsi, lorsque le patient doit être installé dans un service qui ne comporte pas de chambre dite « sécurisée » (dont la sécurité est renforcée pour héberger des détenus), le contrôle général relève dans une visite que « l'installation des détenus... entraîne toujours le menottage au lit et la présence de deux policiers devant la porte »<sup>1</sup>.

On sait que ces traitements et les effets qu'ils produisent entraînent des refus des personnes détenues de se soigner, comme le contrôle général en avait fait état dès son rapport annuel pour 2008, en publiant le témoignage d'une femme détenue<sup>2</sup>.

1. Rapport de visite de la maison d'arrêt de Nice, p. 40.

2. *Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2008*, chapitre 5, p. 109.

Sur ce point, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 paraît être restée en deçà des exigences de traitement conforme à l’humanité, en prévoyant, dans son article 52, que « tout accouchement ou examen gynécologique doit se dérouler sans entraves et hors la présence du personnel pénitentiaire... ». Une telle disposition<sup>1</sup> comporte deux redoutables *a contrario* : elle signifie que si on ne peut mettre d’entraves, les menottes sont possibles ; surtout, que pour tous les autres examens ou interventions chirurgicales, menottes, entraves et présence des surveillants sont licites, alors que l’article 45 de la même loi précise – ce qui est bien le moins – que « l’administration pénitentiaire respecte le droit au secret médical... ainsi que le secret de la consultation ». Il est recommandé que soit prise une autre disposition en remplacement de l’article 52 actuel, énonçant : « Le respect des secrets de l’article 45 et de la dignité fait obstacle au port de menottes, d’entraves et à la présence du personnel pénitentiaire lors des soins de toute nature dispensés aux personnes détenues. La sécurité nécessaire est assurée par d’autres moyens ».

Le contrôle général entend aussi limiter aux seules hypothèses où il est indispensable le recours aux menottes et aux entraves, c'est-à-dire revenir à la diversité que prévoit la règle, dès lors qu'il constate que, depuis le début de son action, la manière de faire n'a absolument pas évolué sur ce point.

Pour y parvenir, il faut naturellement comprendre le point de vue des personnels d’escorte. Il est une illustration simple des phénomènes qui conduisent le personnel ou l’administration à préférer l’uniformité (ici de la sévérité) à la diversité.

Interrogé par un contrôleur sur la manière de procéder, conforme à ce qui vient d’être décrit, un agent concerné répond : « L’humanité n’est pas reconnue, mais le moindre incident pénalise ». La formule, dans sa brièveté, dit l’essentiel. Elle inscrit les modalités de l’action (ici l’extraction hospitalière) dans le rapport que l’agent d’escorte entretient avec ses supérieurs hiérarchiques (et non dans le rapport avec la personne détenue). Dans le cadre ainsi défini, elle sépare l’attitude qui n’est pas, si l’ose s’exprimer ainsi, productive d’intérêt, et à laquelle il est donc inutile de recourir – l’humanité –, et celle qui est productive d’ennuis – l’incident. *Entre l’absence de reconnaissance et l’absence d’ennuis, qui pourrait hésiter ? D’autant plus que le terme employé va au-delà du reproche, de l’admonestation.* Même si l’on met de côté l’aspect judiciaire du terme (« pénalise »), il faut voir dans l’expression moins la crainte de la sévérité du supérieur que, bien pis, les conséquences sur le déroulement de la carrière. L’administration a la mémoire longue : dans l’esprit de celui qui s’exprime, « l’incident » est moins important pour ses suites immédiates que pour ce qui s’ensuivra en termes d’avancement, de choix d’affectations, en raison de cette marque à son dossier que le fonctionnaire est « celui qui, un jour... ».

---

1. Légitimement inspirée par le récit d’une parturiante détenue qui avait accouché attachée et « publiquement ».

Quel est cet « incident » contre lequel il convient de se prémunir sous « peine » de conséquences durables ? Il y a naturellement les incidents communs avec ce qui peut survenir en détention : l'agression, les coups, la violence. Mais ce n'est pas de cela dont il s'agit : dans une telle hypothèse, l'agent est la victime ; aucune conséquence ne vient « pénaliser » la suite de sa carrière. Ce qui est visé est naturellement le risque de voir filer celui qui vous est confié, la possibilité d'évasion.

On s'évade très peu des prisons françaises, on le sait<sup>1</sup>. Mais il est vrai que les chances d'évasion sont évidemment accrues lors des extractions judiciaires et surtout hospitalières ; ou bien dans les espaces qui séparent le véhicule du lieu de destination (descente du camion), ou bien dans les locaux de ce dernier (par exemple lors d'une hospitalisation sans consentement à la demande du préfet). Le risque est faible, bien entendu, bien qu'il ne soit pas chiffré : *quinze à vingt évasions sur un nombre d'extractions qui n'est pas comptabilisé*<sup>2</sup>. Beaucoup de celles qui se produisent surviennent sans que la responsabilité des personnels pénitentiaires ne soit engagée (bris d'une fenêtre d'une chambre d'hôpital par exemple). Restent sans doute entre cinq et dix cas annuels au plus pour lesquels un comportement insuffisamment vigilant des agents a pu contribuer à l'évasion.

**Ce faible nombre ne justifie pas les précautions prises, décrites précédemment.** L'inconfort et l'humiliation de dizaines de milliers de personnes, le refus de soins de plusieurs centaines, sont un prix élevé à payer pour la « pénalisation » dont parle le surveillant cité. Mais ce n'est évidemment pas ainsi que l'intéressé voit les choses : *il escorte, lui, quelques centaines de personnes par an ; qu'une seule s'ensuie, et c'est sa carrière qui est compromise* et un sentiment d'infériorité qui naît à l'égard de collègues qui, eux, n'auront pas à subir l'opprobre de l'échec de l'acte professionnel.

**De ce point de vue, le surveillant a raison. Mais ce qui semble déraisonnable, et à la source de cet excès de précautions que le contrôle général ne saurait cautionner, est la manière dont peut naître un tel raisonnement.**

1. Il y a eu 7 évasions en 2010 ; 4 en 2011. Le taux d'évasion par rapport au nombre de détenus est un des plus faibles d'Europe.
2. Le nombre d'extractions hospitalières varie selon le nombre de médecins opérant à l'UCSA (plus des spécialistes s'y rendent, moins il y a d'extractions) et de l'équipement de celle-ci (un appareil de radiologie performant diminue le nombre d'extractions à fin d'investigation par ce moyen) : dans une maison d'arrêt relativement bien pourvue, comptant environ cinq cents détenus, le nombre d'extractions hospitalières est de l'ordre d'un demi-millier par an, c'est-à-dire autant que de personnes incarcérées. Les extractions judiciaires varient évidemment selon le statut de l'établissement : nombreuses en maison d'arrêt, surtout pour les prévenus ; rares en établissement pour peines. Si par hypothèse, on évalue à deux les extractions de prévenus dans une année et à un nombre grossièrement équivalent à celui du nombre d'incarcérés le nombre d'extractions hospitalières, le nombre d'extractions annuels serait de l'ordre de la centaine de milliers. Le taux d'évasion de détenus ainsi extraits serait donc de l'ordre de deux pour 10 000.

Les surveillants des escortes, comme d’ailleurs beaucoup de personnels de forces de sécurité dans leur existence quotidienne<sup>1</sup>, sont soumis à une obligation de résultats. En l’occurrence, il s’agit de faire obstacle à l’évasion de la personne détenue « extraite ». Si l’évasion a lieu, l’escorte est naturellement responsable. Mais la responsabilité n’est pas établie à l’aune des moyens employés ; elle l’est à celle du résultat obtenu : la personne s’est évadée.

On doit insister sur cet aspect des choses, largement implicite. Dans le cas d’une obligation de moyens, il convient de vérifier que les techniques de contrainte employées sont en relation avec le risque réellement encouru, c’est-à-dire proportionnées aux caractéristiques de la situation (temps de transport, configuration des lieux...) et de la personne (état physique, âge, tentatives antérieures d’évasion...). Elle constraint l’agent à adapter son comportement et les modalités de l’escorte à ces données. Elle l’oblige à faire usage de connaissances et de discernement. Au contraire, dans l’hypothèse d’une obligation de résultats, aucune circonstance n’a d’importance : seule compte la circonsistance que la personne s’est, ou non, fait la belle.

Dans cette configuration de l’extraction hospitalière (et sans doute dans beaucoup d’autres), l’administration fait clairement le choix de l’obligation de résultats, et les agents sont obligés de la suivre. Les supérieurs (par exemple dans d’éventuelles procédures disciplinaires) et les pairs y adapteront leur comportement.

Il faut s’interroger sur la validité de ce choix qui conduit à ce que, dans la pratique, beaucoup de personnes sont soumises à des traitements inutiles, parfois dégradants, et mettent éventuellement leur santé en péril.

Si l’on veut éviter de telles pratiques, on doit particulièrement recommander que, de l’obligation de résultats, on passe à l’obligation de moyens. Dans notre temps si féru d’évaluations parfois un peu vaines, ce déplacement de l’observation vaudrait, pour les personnes incarcérées, comme pour les personnels, de l’or. Il est temps d’y réfléchir.

### 2.4.3 Les autres constats et recommandations faits en matière pénitentiaire

Par commodité, on séparera ici ce qui relève de phénomènes conjoncturels de ce qui s’attache à des modalités de gestion plus structurelles, avant de venir à ce qui s’applique à la vie quotidienne des personnes détenues.

#### 2.4.3.1 Les effets de la conjoncture

On ne doit pas revenir longuement sur la surpopulation qui a fait l’objet d’un avis publié au *Journal officiel* du 13 juin 2012, analysé dans la première partie de ce chapitre

1. Ce qu’on énonce ici est parfaitement applicable aux précautions prises en matière de garde à vue par exemple (cf. l’enlèvement du soutien-gorge, mesure dont la vanité a été déjà depuis longtemps établie dans les rapports annuels du contrôle général : cf. ci-dessus et le chapitre 2).

et sur lequel on reviendra dans le deuxième chapitre. On rappelle seulement ici, d'une part, qu'en dépit du développement des mesures alternatives à l'incarcération, depuis plusieurs décennies, des encouragements donnés sous diverses formes à l'aménagement des peines, notamment dans la loi du 9 mars 2004 (« Perben II ») et dans la loi pénitentiaire, enfin des faveurs dont a bénéficié, au cours de la dernière législature, le placement sous surveillance électronique, la population carcérale atteint des niveaux jamais atteints<sup>1</sup> ; d'autre part, que cette surpopulation met gravement en cause les conditions d'existence et de travail qui prévalent dans les établissements concernés et compromet les missions assignées à la détention.

**Cette surpopulation s'applique exclusivement aux quartiers « hommes » des maisons d'arrêt.** Dans une maison d'arrêt ayant fait l'objet d'un rapport en 2012, le taux d'occupation était de 158 %. Dans une autre, il était de manière régulière de 210 % voire davantage. Comme le contrôle général a déjà eu l'occasion de l'indiquer<sup>2</sup>, ces données ne se traduisent pas seulement par quelques « matelas au sol » (évidemment en soi fort dommageables) comme on veut trop souvent le croire : elles ont des répercussions sur les droits au respect de la vie privée et familiale, sur l'accès au travail ou aux diverses activités, sur la manière d'affecter les détenus en cellule et, par conséquent, sur les heurts entre populations distinctes, sur les tensions existantes, sur les chances, enfin, d'opérer un retour convenable dans la vie sociale au jour de la libération. **Elles font des prisons une mauvaise caricature de la vie carcérale et facilitent l'existence de traitements dégradants des personnes, comme le contrôle général l'a encore constaté en 2012.**

**Il a aussi constaté le développement des difficultés budgétaires des établissements.** Il n'appartient pas à l'institution signataire de ces lignes de se prononcer sur les motifs de ces difficultés ; mais il lui revient de dénoncer certains choix qui mettent en péril la santé ou la salubrité des détentions et de leurs occupants. **Il est anormal de contraindre les personnes détenues – dont les inégalités de ressources sont criantes – à acheter elles-mêmes des produits qui devraient être fournis par l'administration, comme des sacs à usage de poubelle** ; il l'est aussi de réduire les dotations destinées à l'achat et la distribution de nécessaires d'hygiène pour l'entretien des cellules, de telle sorte que les pénuries de produits de nettoyage sont désormais fréquentes ; il l'est encore d'autoriser les détenus de « cantiner » des draps, par exemple, sans leur donner les moyens de les laver dans une machine à l'intérieur de la prison (ni, bien entendu, de les confier à un tiers à l'extérieur). **Des difficultés de gestion sont apparues ces derniers mois dans ces domaines : elles doivent être résolues.**

**Pour des motifs de même nature, des personnes morales, autrefois familières des lieux de détention, diminuent ou suppriment leurs prestations.** Les permanences de Pôle Emploi se raréfient, en dépit des acteurs de terrain ; l'AFPA a presque totalement

1. À l'exception des périodes de la Seconde Guerre mondiale et de la Libération.

2. *Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2008*, p. 28.

disparu des actions de formation professionnelle. L’absence de crédits conduit aussi à mettre fin à l’emploi de personnes qui, en contrat à durée déterminée le plus souvent, contribuaient à l’accroissement d’activités dans les établissements pénitentiaires et, du même coup, déchargeaient les personnels de tâches nécessaires : tel est le cas pour un certain nombre de « coordonnateurs » dont le rôle consistait à promouvoir des activités socio-culturelles.

**Dans le même temps, les associations socio-culturelles et sportives<sup>1</sup>, qui tiraient leurs ressources de la location de téléviseurs, voient leurs budgets fondre, du fait de la diminution drastique des frais de location<sup>2</sup>.** Alors que cette évolution était prévisible depuis 2010, les réactions ont tardé. Selon les informations recueillies, la direction de l’administration pénitentiaire a proposé à ces associations d’évoluer en associations de « droit commun », c’est-à-dire, peut-on penser, agissant comme des associations tierces à l’administration. Mais il est clair que cette transformation risque de se traduire par une diminution des ressources consacrées, dans chaque établissement à l’activité socio-culturelle.

Ces évolutions enlèvent naturellement du crédit au principe, déjà fort malmené par l’insuffisance de travail en détention<sup>3</sup>, posé par la section 2 du chapitre III du titre I de la loi pénitentiaire, relatif à « l’obligation d’activité » des personnes détenues.

**Les restrictions budgétaires, liées au découragement que traduit un absentéisme vraisemblablement en essor, diminuent les effectifs nécessaires.** Cela vaut pour les personnels de surveillance (y compris les premiers surveillants, souvent déficitaires dans les établissements) comme pour les conseillers pénitentiaires d’insertion et de probation. La charge de travail importante qui pèse sur beaucoup, en diminuant les possibilités de dialogue avec les personnes dont ils ont la charge, accroît les délais d’intervention et diminuent leur efficacité, augmente les solutions mécaniques, voire expéditives, source de mécontentements et de frustrations, bref créent les conditions de nouvelles tensions dans le monde carcéral, source de difficultés supplémentaires et de nouveaux découragements. Une mission d’inspections générales s’est penchée sur le travail du service pénitentiaire d’insertion et de probation. Des conclusions doivent être tirées de cette investigation et des enseignements que prodigue une situation très délicate en de nombreux endroits.

Au début de l’année 2012, la direction de l’administration pénitentiaire a passé un nouveau marché de fourniture par lequel elle a pu abaisser substantiellement le prix d’achat de biens essentiels fournis par les cantines, ce qui a d’ailleurs suscité des réactions d’hostilité marquée<sup>4</sup> d’une organisation professionnelle de surveillants. C’est une

- 
1. Voir sur ce point l’article D. 442 du code de procédure pénale.
  2. Souvent encore naguère de trente-huit euros par détenu et par mois, voire davantage, ces frais sont désormais de huit euros par mois, dans les établissements à gestion entièrement publique. Ils le seront à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 pour les autres.
  3. Cf. *Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2011*, chapitre 4, p. 149 et s.
  4. Et sans portée du point de vue économique : le pouvoir d’achat des personnels reste évidemment très supérieur à celui des personnes détenues.

manière d'accroître un « pouvoir d'achat » des détenus évidemment extrêmement bas<sup>1</sup>. Mais ce mieux ne doit pas faire oublier d'autres défauts constatés : prix pas suffisamment indiqués sur les bons distribués ; erreurs d'imputation comptable ; erreurs ou absence de livraisons ; modalités de dépôt en cellule des biens commandés ; impossibilité d'être dédommagé d'erreurs. Pour les biens qui échappent à la nomenclature de ceux dont les prix ont baissé en 2012, comme pour les établissements où cette baisse n'a pas été répercutée, les calculs de prix sont souvent peu explicables rationnellement et les variations de prix encore moins. Certains fournisseurs ont disparu<sup>2</sup> sans être remplacés. Les cantines « exceptionnelles » fonctionnent avec un bonheur très variable. Bref, ce qui devrait être source d'apaisement de la détention reste encore, pour des motifs de pure gestion, objet au contraire de ressentiments supplémentaires.

#### 2.4.3.2 *La persistance de phénomènes structurels*

**Au fil des visites qui jalonnent les années, se confirment les inconvénients de certains choix opérés tant en matière de principes de politique pénitentiaire que d'architecture carcérale ou de gestion des personnes détenues.**

S'agissant des principes, comme il a déjà été dit, le rassemblement dans des établissements (trop importants en termes d'effectifs) uniques, baptisés centres pénitentiaires, de maisons d'arrêt et de centres de détention (voire de quartiers « maison centrale »), aspire progressivement la détention vers un régime de maison d'arrêt comme, parallèlement, l'idée de dangerosité, en laissant peu de place à l'idée d'une évolution dynamique de réinsertion, et en développant au contraire celle d'une inscription du « mal » dans l'être qui conduit au fatalisme pénal médicalisé, a facilité (ou justifié) cette évolution, qui fait peu de cas de la nécessaire sociabilité des condamnés comme élément préalable à la libération. **Il se produit des régressions préoccupantes, sur fond d'établissements pénitentiaires neufs.** Dans un centre de détention traditionnel, l'ouverture des cellules dans la journée conduit à la liberté de circulation dans un bâtiment entier, incluant l'accès libre à la cour de promenade. Dans les centres récemment inaugurés, l'ouverture des cellules a pour corollaire la liberté de circulation jusqu'à la grille qui ferme l'étage, c'est-à-dire que le mouvement couvre une aile unique de l'étage d'un bâtiment : l'espace, délimité par des grilles des deux côtés, est à peine agrandi.

**De la même manière, la séparation désormais observée<sup>3</sup> entre prévenus et condamnés aboutit à des résultats de même nature.**

- 
1. « La prison, rappelle Caroline Touraut citant de nombreux travaux (ouvrage précité), appauvrit les détenus comme leurs familles » (p. 79).
  2. Comme l'entreprise de vente par correspondance La Redoute.
  3. Et relativement peu utile, comme on l'a déjà fait remarquer.

En sorte qu'en passant de l'un à l'autre « statut », la personne incarcérée peut légitimement se demander quel est l'effet du jugement intervenu sur le déroulement de son existence. Il est, dans ces conditions, plus difficile de demander à cette personne de s'orienter, dès après sa condamnation, sur la perspective de sa sortie.

La gestion des centres de détention, dans lesquels on accepte désormais, à la suite de mesures de « désencombrement » de maisons d'arrêt, des populations très différentes de celles qu'ils accueillaient traditionnellement, n'est pas seulement un motif d'inquiétude partagée par les personnels comme par les personnes détenues. En mélangeant dans un même quartier des personnes condamnées pour des durées moyennes ou longues, en général plus âgées, à même d'observer un certain nombre de règles de vie commune et des personnes présentes pour des peines plus courtes, plus jeunes, enclines à la violence et au profit immédiat (trafics...), on compromet une prise en charge efficace des uns comme des autres.

La mise en œuvre des « parcours d'exécution des peines » confirmés par l'article 89 de la loi pénitentiaire (premier alinéa de l'article 717-1 du code de procédure pénale) accentue ces mélanges de populations qui devraient faire l'objet d'une approche distincte. En effet, l'essentiel de ces « parcours », comme on l'a dit, se résume à passer d'un régime dans lequel les portes des cellules sont ouvertes dans la journée, à un autre dans lequel elles ne sont ouvertes qu'une partie de la journée ou à un troisième dans lequel elles restent fermées, et vice-versa. Comme toujours lorsque sont juxtaposés des régimes différents, l'essentiel réside moins dans ce qu'ils sont que dans les mécanismes imaginés pour passer de l'un à l'autre. À cet égard, la pratique varie selon les établissements. Dans certains, on peut rester très longtemps dans un « régime fermé », et cette affectation a des allures de sanction disciplinaire, sans procédure protectrice, qui n'ose pas dire son nom. En tout état de cause, la distinction de ces régimes interfère avec les distinctions traditionnelles des populations carcérales (par exemple prévenus – condamnés). Et leur mise en œuvre accentue donc des mélanges de personnes détenues qui ne sont pas nécessairement heureux, comme, dans les centres de détention qu'on évoquait ci-dessus, les « vieux tranquilles » et les « jeunes trafiquants ».

#### **L'implantation des établissements est souvent insatisfaisante.**

Dans les rapports rendus en 2012, il a été relevé à plusieurs reprises que certains n'étaient desservis par aucun transport en commun. Pour d'autres, les transports s'arrêtent avant la fin du dernier parloir : ainsi pour la desserte de ce centre de détention de l'Ouest (un des plus grands d'Europe, dit-on), la gare est à 2 km mais les trains qui s'y arrêtent ne concernent pas une part significative des « tours » de parloirs.

#### **Parloirs... La qualité de beaucoup d'entre eux laisse encore à désirer.**

Salles communes où les familles communiquent dans un brouhaha indescriptible, avec ou sans paravents entre les tables ; boxes largement vitrés, sans intimité possible ; mur de béton séparant sur un mètre de haut les deux côtés (« dedans » et « dehors ») du parloir. Familles accueillies parfois avec humanité, parfois non, par des surveillants qui ne sont toujours constitués en équipe spécialisée, ce qui devrait partout se faire<sup>1</sup>. Ces variations ne sont pas liées aux établissements mais aux différentes équipes qui se succèdent. Beaucoup ont un comportement parfaitement professionnel, mais d'autres – minoritaires – non. L'anonymat du téléphone encourage de tels comportements (le contrôle général en a maints témoignages) mais il est vrai que le téléphone de la prison est en général peu accessible, sauf lorsque sa gestion a été confiée à un partenaire privé : les choses alors s'arrangent vite. Un téléphone inaccessible et un ton rogue relèvent-ils des prérogatives de l'État ?

Les unités de vie familiale (UVF) et les parloirs familiaux (parloirs aménagés pour recevoir une seule famille, en général avec enfants) sont encore trop peu nombreux, et leur usage parfois trop restrictif.

En 2012, le contrôle général a ainsi constaté qu'un chef d'établissement, avant d'accorder l'usage d'une UVF, demandait systématiquement l'avis du parquet et celui du juge de l'application des peines, consultation qui n'est prévue par aucun texte ; ailleurs, des enquêtes sociales sont prévues avant les décisions relatives aux demandes d'UVF : on n'en perçoit pas bien l'utilité<sup>2</sup> ; elles doivent être supprimées.

L'accueil des handicapés laisse souvent fortement à désirer.

En regard de cellules particulièrement réussies (comme à la centrale de Saint-Maur), combien d'autres trop petites ou mal conçues... Dans un établissement récent, dont le rapport a été achevé en 2012, on a laissé à l'entrée des cellules, comme pour beaucoup d'autres, une petite marche, qui a provoqué des chutes de détenus en fauteuil roulant. Dans un autre, les barres d'appui ne sont pas placées pour être utiles. Dans un troisième, il n'y a ni alarme ni interphone. Dans un quatrième, ces dispositifs sont inaccessibles à une personne en fauteuil. Ces conceptions erronées existent dans tous les établissements : le propre des établissements visités réside dans le fait que les anomalies sont très difficiles à corriger. C'est pourquoi il est demandé que des normes précises et répondant aux besoins soient édictées pour les cellules des prisons destinées aux personnes souffrant de handicaps.

Les locaux de soins (UCSA ou SMPR) sont également souvent trop exigus, guère adaptés à la réalité des soins.

1. À l'exception des petites structures.

2. La vérification des liens familiaux a été faite lors de l'octroi des permis de visite.

Pour des réussites dans certains établissements, beaucoup trop de difficultés dues à la structure. Il a déjà été indiqué ici que, dans tous les établissements récents, la position de l’UCSA à l’étage d’un bâtiment n’était pas un choix heureux, surtout lorsqu’il était combiné à l’impossibilité d’utiliser le monte-chargé. Dans les autres, l’exiguïté compromet non seulement le travail mais aussi la confidentialité des soins : dans un établissement, les conversations s’entendent d’un bureau à l’autre ; dans un autre, un poste de surveillant a été placé... dans la salle de soins elle-même. Cette confidentialité est également mise à mal lorsqu’il n’y a pas de boîte aux lettres particulières pour les lettres destinées aux soignants qui sont, dès lors, fréquemment lues<sup>1</sup>. Et, en cette même matière, on renvoie ici aux développements qui précèdent sur la présence forte des personnels lors des extractions à l’hôpital ou sur les dossiers médicaux accessibles et ouverts.

Les salles de culte dans beaucoup d’établissements sont des salles destinées à d’autres activités.

Comme il a été indiqué dans l’avis relatif aux cultes dans les lieux de privation de liberté<sup>2</sup>, une salle par établissement entièrement dévolue aux cultes doit être définie afin d’assurer à chacun le libre exercice de son culte.

#### **2.4.3.3 Les difficultés de la vie quotidienne**

Ce sont à l’évidence d’abord celles de l’expression de soi.

On invoque à juste titre les difficultés qu’engendre en détention l’existence d’une population imprévisible atteinte de diverses souffrances mentales. Mais on doit mentionner tout autant les difficultés de ceux qui, en bien plus grand nombre, parfaitement prévisibles dans leur comportement et désireux de bien faire, ne sont pas suffisamment écoutés lorsqu’ils sollicitent un bien, un délai, une procédure, un entretien. En dépit de l’humanité dont sait faire preuve la majorité des agents, ces paroles qui tombent dans le vide, ces courriers oubliés, sont dus au nombre insuffisant des personnels (par exemple les conseillers pénitentiaires d’insertion et de probation), au fait qu’ils sont ignorants de la réglementation (c’est possible dans des greffes), à la circonstance que la responsabilité incombe à d’autres (cas des établissements à gestion partagée avec un partenaire privé), à la pénurie de biens ou de crédits disponibles, à la simultanéité des tâches, à la paresse ou à l’intérêt bien compris<sup>3</sup>...

Il faut remettre au centre des pratiques le dialogue nécessaire entre personnes détenues et personnels et ce, de manière opérationnelle.

1. Voir l’avis relatif à l’exercice de leur droit à la correspondance par les personnes détenues, publié par le contrôle général au *Journal officiel* du 28 octobre 2009.
2. *Journal officiel* du 17 avril 2011 ; voir notamment le § 8.
3. Demander à un surveillant de transmettre au chef de bâtiment une lettre qu’il peut lire et très critique à son égard est évidemment difficile.

Le cahier électronique de liaison (CEL) introduit en détention depuis deux ou trois ans, comporte une part destinée à recueillir les requêtes des personnes placées sous main de justice. Dans beaucoup d'établissements un volume significatif de demandes est ainsi tracé. Mais, en premier lieu, ce n'est pas le cas de tous ; en deuxième lieu, les personnels participent très inégalement aux inscriptions nécessaires ; en troisième lieu, il arrive qu'un tri soit fait entre les requêtes et que, seules, certaines d'entre elles soient enregistrées (en particulier les demandes de changement de cellules) ; en quatrième lieu, beaucoup de « réponses », mentionnées comme telles par le bureau de gestion de la détention ou l'officier, se bornent à indiquer à l'auteur de la demande que celle-ci a été transmise au service compétent (et la réponse de ce dernier n'est nullement enregistrée, si elle existe) ; **enfin, les bornes qui devaient être installées en détention pour permettre aux personnes détenues d'enregistrer elles-mêmes leurs demandes dans le CEL n'ont guère été installées ou ne fonctionnent pas.** En sorte qu'aujourd'hui, le CEL ne répond pas encore aux frustrations de la population pénale s'agissant de la prise en considération de son expression et beaucoup de demandes demeurent encore sans traçabilité.

**Parallèlement, les efforts faits par la direction de l'administration pénitentiaire pour ouvrir la voie à des formes d'expression collective de la population pénale, qui avait conduit à une expérimentation dans une petite dizaine d'établissements, parmi lesquels le contrôle général a identifié quelques réussites incontestables, n'ont pas abouti. On doit s'interroger sur les causes de cet échec et y remédier.**

De manière générale, l'alignement des régimes de détention précédemment relevé conduit à une désocialisation des personnes incarcérées, parallèle à la progression de la construction de nouveaux établissements. Les menaces (violences, rackets...) qui pèsent sur un certain nombre d'entre elles et les conduisent à faire le choix de demeurer en cellule pour éviter les promenades source de dangers<sup>1</sup>, renforcent l'isolement subi de beaucoup. Malgré les établissements dans lesquels les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation s'intéressent particulièrement aux détenus dépourvus d'activité, une attention insuffisante est généralement apportée à ces phénomènes d'abstention et de retrait de la vie commune. Or, ce qui se faisait auparavant dans les petites maisons d'arrêt au moyen des relations quotidiennes entre personnel et population pénale nécessite, dans les prisons de plus vastes dimensions, des moyens d'investigation spécifiques peu fréquemment mis en œuvre (sur ce point, encore, le CEL ne joue pas le rôle espéré). **Une réflexion doit être menée sur ce point, indépendamment des attentions portées à la prévention du suicide.**

**Le plus fréquemment, comme il a déjà été indiqué dans de nombreux rapports de visite, les téléphones installés dans les établissements ne permettent pas de conversations confidentielles.**

1. Le contrôle général a rencontré des détenus qui refusaient même d'aller dans les salles de douche communes et dans les locaux de soins (en raison des salles d'attente communes).

Rares sont ceux qui comportent une cabine garantissant la discréetion. Dans quelques établissements (mais non pas tous), le concessionnaire privé à qui a été confié le marché du téléphone en prison a incorporé un message qu'on entend en décrochant le combiné destiné à prévenir que les conversations sont susceptibles d'être écoutées. Des personnes détenues reprochent à ce dispositif d'être inutile (en effet, une indication dans le livret d'accueil serait suffisante<sup>1</sup>) et coûteuse (la durée du message s'ajoute au prix de la communication proprement dite). Le [directeur de l'administration pénitentiaire a été saisi](#) par le contrôle général sur ce point et a répondu qu'une modification n'était pas techniquement possible. Par ailleurs, les difficultés soulevées par le contrôle général, dans son avis du 10 janvier 2011 sur le téléphone en détention et en rétention<sup>2</sup>, n'ont [pas trouvé encore de solution](#). Enfin, dans certains établissements, le compte « téléphone » des détenus ne peut être crédité qu'une fois par semaine, ce qui signifie que si ceux-ci reçoivent de l'argent le lendemain du jour où l'approvisionnement est prévu, il faut attendre six jours avant de téléphoner à un proche.

**Ainsi que l'a mis en valeur le rapport 2011 du Contrôleur général, le travail en détention manque cruellement.**

Mais de surcroît, la lecture des bulletins de rémunération apparaît particulièrement ardue pour les détenus. En particulier, l'opération par laquelle une production à la pièce, dont les résultats sont comptabilisés à l'atelier, est transformée en une paie fondée sur un horaire de travail accompli mérite d'être explicitée ce qui devrait d'ailleurs contribuer à éviter certaines erreurs commises.

**Comme il a également été dit dans le rapport pour 2011, des mesures doivent être prises pour assurer le plus vite possible aux personnes détenues la couverture sociale à laquelle elles ont droit.**

La signature de conventions entre le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) départemental, l'établissement et la CPAM (et la CAF, pour le versement de certaines prestations) doit être encouragée. Une convention sinon « type » du moins à valeur d'exemple, qui pourrait faciliter le travail du SPIP, pourrait être diffusée. Un mécanisme simple et rapide d'immatriculation et de versement des prestations doit en résulter. Toutefois, une attention particulière doit être apportée aux renseignements fournis à ces organismes sociaux, comme d'ailleurs à toute personne morale tierce. Dans un établissement visité, les données nominatives d'arrivants fournies à la CAF et à Pôle emploi comprenaient les numéros d'écrou. Cette discrimination ne peut se justifier que s'il est impossible d'identifier les personnes intéressées autrement.

1. Ajoutons que ce dispositif fonctionne en particulier dans une maison centrale. S'agissant de personnes punies de longues peines, est-il nécessaire que le message leur soit diffusé pendant vingt ou trente ans ?  
2. *Journal officiel* du 23 janvier 2011.

Dans son avis relatif à la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône<sup>1</sup>, le contrôle général avait recommandé autrement que par la pose de caillebotis aux fenêtres des cellules la lutte contre les lancements intempestifs de détritus et le « yoyotage »<sup>2</sup>, au motif que ces grillages obscurcissaient considérablement les cellules. La direction de l'administration pénitentiaire a fait un geste en élargissant le maillage des caillebotis, mais leur pose s'est poursuivie de manière systématique, sans que cessent d'ailleurs ni jets de détritus ni « yoyotage ». Ces dispositifs, même élargis, posent dans les cellules de réelles difficultés d'éclairage, particulièrement dans les cellules des rez-de-chaussée et des étages bas, dont se plaignent à juste titre leurs occupants.

*L'équipement électrique de nombreux établissements (y compris d'établissements relevant du programme « treize mille ») ne couvre pas les besoins.* Les rapports établis en 2012 sont relatifs à plusieurs établissements dans lesquels les personnes incarcérées ne peuvent espérer bénéficier de plaques chauffantes pour faire la cuisine ni (au moins dans l'un d'eux) de réfrigérateurs. On sait que l'une des alternatives à l'absence de plaques réside dans l'emploi de « pastilles chauffantes » dont l'usage est très déconseillé en atmosphère confinée en raison de risques cancérigènes. Le contrôle général a saisi, en 2012, le directeur de l'administration pénitentiaire de l'éventualité d'interdire l'achat de ces pastilles en cantine, sans réponse à ce jour.

*Les cours de promenade sont le plus souvent dépourvues d'équipements sanitaires ou, lorsqu'ils existent, ceux-ci sont dans un état tel qu'ils sont inutilisables.* On rappelle que les personnes qui descendent en promenade doivent attendre la fin de celle-ci pour regagner leurs cellules. *Un sérieux effort devrait être accompli en la matière.*

## 2.5 Les soins sans consentement dans les établissements hospitaliers

### 2.5.1 Éléments de contexte

Dans une configuration marquée, depuis plusieurs années, par un fort accroissement des mesures d'hospitalisation sans consentement<sup>3</sup>, l'application de la loi du 5 juillet 2011, qui a réformé sensiblement les procédures en la matière, domine encore les préoccupations en 2012.

#### 2.5.1.1 Portée de la loi du 5 juillet 2011

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a pu apprécier la constitutionnalité de la loi que ses décisions de 2010 et 2011 avaient rendue nécessaire. Si l'on voulait trouver

1. *Journal officiel* du 6 janvier 2009.

2. Transferts d'objets d'une cellule à l'autre par le biais de fils ou de cordes de fortune.

3. Ce qui ne signifie pas un accroissement aussi soutenu des personnes hospitalisées sans consentement ; plusieurs mesures successives relatives à une même personne peuvent être prises.

une illustration de la capacité accrue du contrôle juridique de la loi depuis la réforme constitutionnelle de 2008 ayant introduit la question prioritaire de constitutionnalité, on pourrait aisément la trouver dans la matière des soins sans consentement.

Saisi en effet par une personne morale, le Conseil constitutionnel s'est prononcé le 20 avril 2012<sup>1</sup> sur la loi du 5 juillet 2011 et plus précisément sur trois de ses dispositions, ici examinées par ordre croissant d'importance.

Le premier concerne les hypothèses dans lesquelles le juge décide d'un classement sans suite ou d'une irresponsabilité pénale ; les dispositions de la loi prévoient qu'il peut, lorsqu'il estime que la personne intéressée présente un danger grave pour l'ordre public du fait d'une souffrance mentale, saisir la commission départementale des soins psychiatriques, d'une part, le préfet d'autre part ; ce dernier peut, au vu d'un certificat médical, prendre une mesure d'admission en soins psychiatriques<sup>2</sup>. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition, au motif que la loi ne l'avait pas entourée de garanties suffisantes, en particulier en ce que la saisine était possible quels que soient l'infraction commise et son degré de gravité et que le justiciable n'en était pas informé, alors que cette procédure impliquait ensuite, pour une éventuelle levée de l'obligation de soins, une procédure plus sévère que celle du droit commun. En d'autres termes, la loi n'a pas suffisamment justifié la discrimination ainsi instituée.

Le deuxième est relatif à une autre discrimination résultant de la loi sur la mainlevée des soins sans consentement ordonnés à des personnes jugées pénallement irresponsables ou ayant séjourné en unités pour malades difficiles (UMD). Cette discrimination a été jugée également inconstitutionnelle, faute de précisions suffisantes sur les malades placés en UMD. Dans une incidente qui n'est pas dépourvue de portée pratique, le Conseil relève que l'hospitalisation dans une unité pour malades difficiles « est imposée sans garantie légale suffisante ». Autrement dit, dès lors que les malades sont placés en UMD de manière expéditive, sans que des motifs précis soient exigés, on ne peut ensuite déduire de ce seul placement un traitement discriminatoire. Il en résulte que les pouvoirs publics vont devoir rapidement définir une procédure d'accès dans les UMD nettement plus rigoureuse que celle qui existe aujourd'hui.

La troisième enfin définit la réalité juridique du programme de soins que la loi du 5 juillet 2011 a entendu mettre en œuvre. Ce programme de soins peut se dérouler en partie en établissement, le surplus dans des structures *ad hoc* ou à domicile. La question se posait du caractère contraignant d'un tel programme. Pouvait-on exercer une contrainte hors de l'hôpital, y compris à domicile, pour obliger les malades, de manière pratique, à prendre leur traitement par exemple ? Cette question n'est pas théo-

1. N° 2012-235 QPC, *Association de réflexion et de proposition d'actions sur la psychiatrie, La semaine juridique*, 2 juillet 2012, note Péchillon.

2. Admission en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État (ASPDRE) : c'est l'ancienne hospitalisation d'office.

rique : des praticiens y ont parfois recours. Le Conseil relève de manière nette que les dispositions de la loi « n'autorisent pas l'exécution d'une telle obligation [de soins] sous la contrainte » et « que [les malades concernés] ne sauraient se voir administrer des soins de manière coercitive ni être conduites ou maintenues de force pour accomplir les séjours en établissement prévus par le programme de soins ». **Autrement dit, seule l'hospitalisation complète autorise la contrainte.** Voilà qui est heureusement précis mais qui affaiblit la portée du « programme de soins obligatoire » conçu comme une alternative à l'hospitalisation, sur la portée duquel l'ambiguïté avait été entretenue jusqu'alors.

En tout état de cause, la décision du Conseil constitutionnel oblige les pouvoirs publics à revoir la loi du 5 juillet, avant une date que le juge constitutionnel a fixé au 1<sup>er</sup> octobre 2013. Cette nouvelle échéance pose la question de savoir s'il convient de la mettre à profit pour élaborer non plus seulement des amendements aux procédures de soins sans consentement, mais la « grande loi » sur la psychiatrie que beaucoup de professionnels souhaitent. Il n'est pas sûr toutefois que le consensus règne parmi eux sur les mesures à y introduire.

### 2.5.1.2 *Mise en œuvre de la loi*

En deuxième lieu, la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2011 pose un ensemble de questions sur l'intervention du juge des libertés et de la détention, qu'on peut synthétiser en trois interrogations distinctes.

Tout d'abord, un certain nombre de praticiens pensent encore cette intervention judiciaire ou bien « illégitime » ou bien superfétatoire ou encore contre-productive, bref, s'opposent par principe à la comparution du malade devant le magistrat. Comme on le sait, la loi a prévu la possibilité pour le praticien responsable de certifier que l'état du malade ne permet pas sa comparution<sup>1</sup> : dans ce cas, il est représenté par un avocat. Dans certains établissements, les praticiens établissent de manière systématique ces certificats, de telle sorte qu'aucun malade ne comparaît devant aucun juge. On peut espérer que les pensées qui inspirent ces résistances intempestives (et parfaitement illégales) reviendront à la raison. **L'intervention du juge en ces matières est fondée et irréversible.**

Ensuite, existent des interrogations sur le rôle du juge et la nature du contrôle qu'il exerce sur les décisions d'admission en ASPDRE ou en ASPDT<sup>2</sup>. Bien des juges interrogés par le contrôle général en ont une vision claire : il s'agit de déterminer si les motifs indiqués dans les décisions ou les avis à l'appui de la mesure de contrainte justifient bien cette dernière. Mais d'autres magistrats revendiquent davantage de précision sur leur rôle. Ainsi, lors de l'assemblée générale du syndicat des psychiatres hospitaliers

1. Article L. 3211-12-2 du code de la santé publique, deuxième alinéa.

2. Admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ancienne hospitalisation à la demande d'un tiers).

du 2 octobre 2012, l’un d’eux demandait-il « la judiciarisation des soins ambulatoires sous contrainte et la possibilité pour le juge de substituer des soins ambulatoires à une hospitalisation sous contrainte plutôt qu’avoir le choix entre le maintien de la mesure et sa mainlevée pure et simple »<sup>1</sup>. Dès aujourd’hui pourtant, le juge saisi, s’il ordonne la mainlevée, peut suspendre l’effet de sa décision à vingt-quatre heures (au plus), le temps que soit établi un programme de soins alternatifs.

**De même, le rôle du juge des libertés et de la détention (JLD)**<sup>2</sup> est parfois contesté. On estime que son absence d’expérience de la maladie mentale dessert son rôle et peut lui faire prendre des décisions injustifiées : chacun cite des cas dans lesquels des mainlevées hasardeuses ont été décidées, obligeant parfois les professionnels à improviser des solutions d’urgence, peu orthodoxes, pour conserver le bénéficiaire auprès d’eux. Il est souhaité que le juge des tutelles prenne sa place. Mais cette demande est discutable. Si l’intervention de l’autorité judiciaire, « gardienne de la liberté individuelle »<sup>3</sup> ne se justifie que parce que les procédures de placement sans consentement sont une privation de liberté, on voit bien qu’en vertu de cette logique seule est justifié le rôle du JLD, nécessairement magistrat expérimenté, sinon en maladie mentale, du moins en liberté individuelle<sup>4</sup>, ce qui est aussi important en la matière<sup>5</sup>. En la matière, il siège évidemment comme juge civil<sup>6</sup>. Le changement sur ce point n’emporte pas la conviction.

**Enfin, subsistent des interrogations sur les procédures adoptées.** Sans être ici exhaustif, citons-en deux éléments. Le premier est relatif au secret professionnel médical et à la confidentialité des soins. L’étalage devant le malade et devant des tiers, éventuellement intéressés – comme celui qui a sollicité l’ASPDT – de données médicales ou de comportements ne peut se faire qu’avec beaucoup de précautions, à l’origine desquelles doit primer le respect de la dignité du malade en souffrance. Toute autre considération doit plier. Telle est la règle généralement appliquée. Toutefois, les contrôleurs ont pu ressentir dans certaines hypothèses que cette exigence était méconnue, au prix ensuite de grandes difficultés pour les malades en cause. Le second élément est relatif aux conditions de la comparution. La loi aujourd’hui ouvre trois possibilités : l’audience a lieu normalement au tribunal de grande instance ; le juge peut toutefois décider de siéger dans une salle d’audience spécialement aménagée dans l’établissement hospitalier ; le

- 
1. Intervention de M<sup>me</sup> Valton, vice-présidente de l’Union syndicale des magistrats.
  2. Dont maintes voix souhaitent, en raison du rôle que lui a conféré la loi du 5 juillet 2011, que son appellation se transforme en « juge des libertés », ce qui apparaît en effet naturel, donc souhaitable.
  3. Article 66 de la Constitution.
  4. Cf. deuxième alinéa de l’article 137-1 du code de procédure pénale.
  5. Il y aurait un paradoxe à écarter un magistrat non spécialiste en maladie mentale et expert en matière de liberté et à maintenir le rôle du préfet, pas plus expert en maladie mentale mais « spécialiste » de l’ordre public.
  6. Article L. 213-8 du code de l’organisation judiciaire et premier alinéa de l’article L. 3211-12-2 du code de la santé publique.

jugé peut recourir à la visio-conférence<sup>1</sup> si le médecin ne s'y oppose pas et si le chef d'établissement a vérifié l'absence d'opposition du malade. Les analyses de la Chancellerie montrent que, jusqu'alors, une forte majorité des audiences ont lieu dans les locaux du tribunal<sup>2</sup>.

**Ces données impliquent répétition : comme le contrôle général l'a déjà indiqué dans son rapport annuel pour 2011<sup>3</sup>, la visio-conférence, inadaptée en droit commun à des droits de la défense dont le plein exercice ne peut être discuté, l'est encore davantage pour des malades psychotiques.**

Sans qu'il soit besoin de plus amples développements, on renvoie ici à l'avis du contrôleur général publié au *Journal officiel* sur ce point<sup>4</sup>. Cette manière de faire ne doit être employée que si et seulement si le juge est confronté à la force majeure (tempête de neige...). Le transport du malade devant la juridiction, outre qu'elle peut impliquer un déplacement qui n'est guère propice à la sérénité de l'audience, expose le malade, qui a toutes chances d'être hospitalisé dans un secteur géographique qui est le sien (par conséquent, dans un établissement à proximité de son domicile) au regard d'autrui, tous les tribunaux de grande instance, loin s'en faut, ne disposant pas de circuit dédié séparé de celui du public. Le déplacement au tribunal, la solennité des locaux, la circonstance que l'on comparaît devant une juridiction, sont des facteurs source de confusion pour le patient. Sans mentionner les délicats problèmes relatifs à certains patients hébergés dans les unités pour malades difficiles. **Par conséquent, nonobstant les habitudes prises, il est recommandé que la loi à venir modifie les dispositions actuelles relatives à l'audience et réserve la salle d'audience du tribunal, comme la visio-conférence aux seuls cas où la force majeure fait obstacle au transport du juge dans l'établissement hospitalier.** La contrepartie est évidemment qu'existe dans chacun de ces établissements une salle d'audience répondant aux critères nécessaires (sérénité, publicité, confidentialité lorsqu'elle est nécessaire). Les crédits qui servent aujourd'hui à l'installation de dispositifs coûteux de visio-conférence pourraient être plus utilement employés à l'aménagement de telles salles.

### 2.5.1.3 Limites de la loi

En troisième lieu, enfin, la loi du 5 juillet 2011 n'est pas sans retentissement sur le fonctionnement des soins hospitaliers. Sans revenir ici sur les mobilisations de personnel nécessaires aux audiences tenues à l'hôpital<sup>5</sup>, **force est de constater que la loi de 2011**,

1. Dans les conditions prévues par l'article L. 111-12 du code de l'organisation judiciaire.
2. Celles recueillies par l'ADESM – l'association des directeurs d'établissements psychiatriques – minorent les données du ministère de la justice, mais elles reposent sur des questionnaires auxquels il n'a pas toujours été répondu.
3. P. 79.
4. *Journal officiel* du 9 novembre 2011, n° 0260.
5. Dans un contexte où, comme l'établissent de nombreux rapports de visite du contrôle général, la diminution des effectifs a pour corollaire inéluctable la baisse, souvent drastique, des sorties de patients encadrés par des soignants (promenades, repas, achats au marché...). Il n'y aurait plus donc de sortie qu'au tribunal...

en particulier par la multiplication de certificats qu’elle a définis génère beaucoup de bureaucratie supplémentaire.

Dans un établissement visité en 2012 par le contrôle général, cinq cents mesures relatives au placement en soins sans consentement ont généré près de cinq fois plus d’actes. Dans un contexte de démographie des psychiatres publics peu favorable<sup>1</sup>, cette multiplication engendre non seulement une moindre disponibilité<sup>2</sup> mais, plus gravement, des attitudes qui peuvent faire naître le doute sur la portée des documents ainsi établis. Les certificats établis sans même que le praticien ait rencontré le patient se multiplient : quelle peut être alors leur véracité et leur portée ? **Or, l’équilibre entre les garanties nécessaires à l’admission en soins sans consentement et le maintien d’une relation suffisante entre malades et soignants doit être recherché.** Si, dans l’édifice de la loi du 5 juillet 2011, les premières ont pris le pas sur le second, c’est sans doute moins en raison des préoccupations liées à la privation de liberté que, dans le contexte sécuritaire que l’on connaît, celles liées aux craintes d’une fin trop précoce d’une hospitalisation de « précaution ». Le traitement réservé par le texte aux personnes ayant fait l’objet d’un jugement d’irresponsabilité pénale ou d’un placement en unité pour malades difficiles – traitement censuré par le Conseil constitutionnel, comme on l’a vu – est révélateur de cet état d’esprit.

**Il convient sans doute de revenir à un meilleur équilibre. À cette fin, il est dans la logique des choses de recommander à la fois la fusion des deux types de soins sans consentement (admission en soins psychiatriques à la demande du représentant de l’État et admission en soins psychiatriques à la demande d’un tiers) et, simultanément, de confier le principe de la décision à un juge, ainsi que beaucoup de pays européens le pratiquent.**

La confrontation des intérêts (un malade et ses proches ; l’intérêt d’une personne et ceux tirés de l’ordre public) dans une juridiction, au cours d’une audience dont les contours devraient faire l’objet de précautions, devrait permettre, par son existence même, de limiter les certificats médicaux dont le nombre est aujourd’hui manifestement excessif, sans que les garanties diminuent pour autant. Tel est le choix qui devrait être mis en œuvre, avec un temps suffisant de préparation, dans la loi attendue pour 2013.

### 2.5.2 Sécurité et discipline dans les établissements

Il est rassurant de constater, dans toutes les visites qu’effectue le contrôle général, que la préoccupation de soins est toujours centrale dans les établissements de santé visités.

- 
1. Voir sur ce point le *Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2011*, p. 79-85.
  2. Lors d’une visite d’UMD, par exemple, il est indiqué que « le temps de présence des psychiatres est énormément amputé du fait de leur désignation pour la réalisation d’expertises psychiatriques ». Certes, une mesure réglementaire a décidé que le temps de l’expertise ne pouvait s’imputer sur le temps hospitalier ; mais c’est alors la disponibilité en experts que l’on risque d’assécher.

Toutefois, en raison de la réalité de ce que l'on appelle dans le jargon de ces derniers les « événements indésirables », qui peut générer légitimement l'inquiétude des professionnels – les hôpitaux n'échappent pas à des formes de violence –, mais aussi du fait des pressions venues de l'extérieur, les préoccupations de sécurité doivent très naturellement être prises en considération. Or ces préoccupations, beaucoup plus que les soins, peuvent mettre en péril les droits fondamentaux des personnes.

On se bornera ici à développer en la matière quelques éléments synthétiques, au nombre de trois relatifs aux systèmes de précaution passifs, à l'organisation de la sécurité, enfin à la discipline des agents.

### 2.5.2.1 « Événements indésirables » et violences

Au préalable toutefois, on doit avoir une idée de ces « événements indésirables » évoqués, tels qu'ils sont recensés dans les visites du contrôle général.

Dans un établissement de la région Ile-de-France, les signalements d'événements indésirables ont été de 216 en 2009 dont 59,7 % (129) proviennent des services d'hospitalisation<sup>1</sup>. La majorité sont faits par les soignants (plus des deux tiers), beaucoup moins par les médecins (5,1 %) et les agents de sécurité (4,6 %), dans des délais rapides (80 % dans les trois jours).

*Mais ces événements ne sont pas relatifs qu'à l'insécurité : un peu plus du cinquième (quarante-cinq événements) concernent la sécurité des biens et des personnes dont vingt-quatre sont qualifiés d'agressions physiques ou verbales.* Naturellement, il se peut que ces agressions (notamment les agressions verbales) ne soient pas toutes déclarées : mais aucun taux de sous-déclaration ne peut être évalué. Ces vingt-quatre agressions doivent être en toute hypothèse rapportées au nombre de patients : en flux, la même année, cet hôpital a accueilli 1 020 patients, dont les deux tiers en hospitalisation libre, 28 % en hospitalisation à la demande d'un tiers (la visite est antérieure à la loi du 5 juillet 2011) et le surplus en hospitalisation d'office. Le nombre d'agressions par rapport à la population accueillie est de l'ordre de 23,5 pour mille.

Dans un autre établissement visité en 2011, 124 fiches d'événements indésirables ont été établies au premier semestre 2010. Sur les cinquante-huit fiches du premier trimestre ayant été analysées par le groupe de détection des risques constitué dans l'établissement, deux portaient sur des blessures ou des risques de blessure, quatre sur des intrusions ou des risques d'intrusion et deux sur des vols. Le nombre de lits de l'établissement est de cent cinquante.

Dans un troisième établissement de l'Est de la France, accueillant environ 2 700 malades chaque année, le recensement des « indésirables » traduisant des agressions envers le personnel est compris entre soixante-quinze et cent chaque année (quatre-vingt

---

1. Les autres signalements ont pour origine des structures extra-hospitalières.

dix-neuf en 2008 ; soixante-huit en 2009 ; quatre-vingt onze en 2010). Les agressions verbales comptent pour 15 % à 20 %. Le reste est constitué pour l’essentiel d’agressions physiques. Il y a eu une agression sexuelle en 2008.

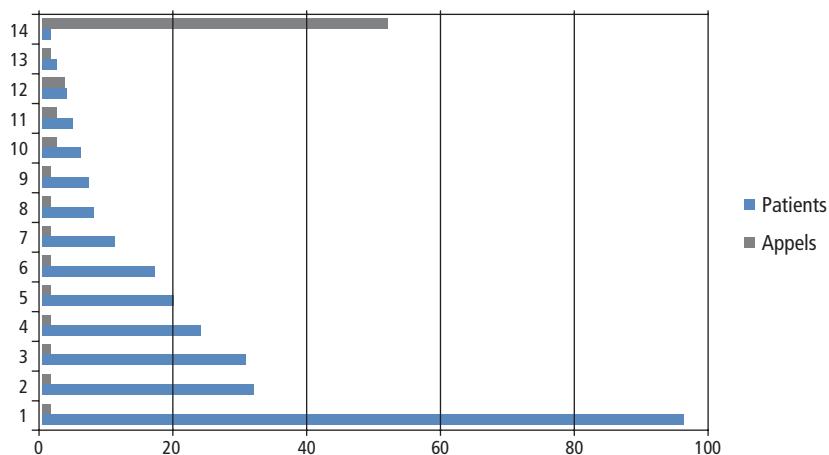
**Une autre approche peut être faite par les accidents du travail**, très généralement soigneusement recensés. Dans cette unité pour malades difficiles de quarante malades (mais qui durant l’année considérée a fonctionné avec une vingtaine de malades pendant cinq mois), trente-sept accidents du travail ont été déclarés en 2008, dont trente-deux sont liés au geste violent d’un patient (soit un accident du travail pour ce motif tous les onze ou douze jours), s’agissant d’un personnel de quatre-vingts personnes environ. Mais sans minimiser la difficulté des événements qui les ont provoqués, la fréquence élevée de ces accidents ne doit pas s’entendre de faits dramatiques : aucun de ces accidents n’a donné lieu à un arrêt de travail. Pour l’essentiel, il s’agit de griffures ou de morsures survenues lors de placement à l’isolement ou de la pose d’instruments de contention<sup>1</sup>. La faible gravité de ces atteintes a été confirmée lors de cette visite par le médecin du travail.

Dans une autre unité pour malades difficiles, ont été recensés en 2011 vingt-quatre accidents du travail, dont onze liés à l’agitation des patients. Dans un hôpital spécialisé, ce nombre est compris entre six et vingt-trois de 2002 à 2007.

**Une dernière approche, vraisemblablement la plus fiable concernant les situations d’insécurité, consiste à recenser les cas dans lesquels le personnel a dû recourir à des renforts** (soignants venus de la même unité ou d’autres unités). Dans cet établissement qui accueille environ chaque année 3 500 malades, le nombre de « fiches d’appel à renfort » s’établit en 2006 à 231, en 2007 à 285, en 2008 à 350. L’intérêt de ces fiches est de montrer leur répartition dans la journée et la nuit (entre le quart et le cinquième des fiches est établi pour des événements nocturnes), et suivant les causes<sup>2</sup> : la majorité des appels est due à « l’agitation » du malade ou est « liée au traitement ». Les hospitalisés sans consentement sont, sans surprise, davantage à l’origine d’appels que les hospitalisés libres. Mais surtout, les fiches permettent d’établir que les appels sont relativement concentrés sur un nombre de patients relativement restreint : sur 240 fiches étudiées, la répartition est présentée sur la figure qui suit.

Un seul patient concentre quatre-vingt dix-sept appels à renfort ; à l’inverse, cinquante-sept patients ont suscité chacun un seul appel. Au total, soixante-quatorze malades ont nécessité une telle procédure, nombre qui reste relativement faible, sans rien enlever au risque évident que peut présenter, pour les professionnels, une situation de cette nature.

- 
1. Les plus graves conséquences recensées sont relatives à des atteintes à « l’épaule gauche » et aux « vertèbres dorsales ».
  2. Bien que les catégories qui différencient les fiches en la matière soient un peu incertaines (mélange de causes et de temporalités).



On doit ajouter que, dans la très grande majorité des établissements, les personnels disent travailler dans la sécurité, en particulier dans la journée<sup>1</sup>. Les appréciations sont plus nuancées pour la nuit compte tenu, naturellement, de l'état des effectifs. Elles peuvent surtout englober, dans un climat souvent de confiance, des craintes nourries à l'égard d'un patient en particulier<sup>2</sup>.

### 2.5.2.2 La sécurité matérielle

Quels sont les moyens employés pour établir des conditions jugées acceptables de sécurité ?

Le plus important réside dans la fermeture des unités dont une minorité reste aujourd'hui ouverte (ce qui ne signifie pas sans contrôle).

La fermeture des unités de soins n'est peut-être pas que le reflet de préoccupations sécuritaires. Un soignant l'explique par la nécessité de liens solides entre patients et personnels et par la formule selon laquelle « soigner, c'est aussi contraindre ». Mais quoi qu'il en soit de cette manière de voir, la fermeture obéit aussi à un principe de sécurité. Il serait utile d'avoir un état des lieux en la matière : le ministère compétent devrait fournir une comparaison de cet état des lieux quarante ans et aujourd'hui. Il montrerait sans doute la forte progression des unités fermées, y compris, on doit le répéter ici, celles qui n'hébergent que des personnes en hospitalisation libre, ce qui est une source de préoccupation majeure. Cette fermeture intervient rarement à la seule demande des psychiatres et des soignants. Tout un courant, qui conduit à la penser comme quelque chose d'inéluctable, la favorise. Elle ne s'accompagne en rien d'une

- 
1. Cette conviction est importante : elle limite les risques de recours indus à des mesures de contrainte.
  2. En particulier les patients adressés à une unité de malades difficiles et qui en reviennent. On doit noter que les faits ici évoqués donnent parfois lieu à signalement au parquet, très rarement à plainte.

volonté de développer les activités internes à l’unité. Elle favorise, comme l’ont bien mis en lumière les rapports de visite, des comportements clandestins (notamment en termes de consommation de cigarettes, dès lors qu’on ne peut plus fumer à l’extérieur). Elle infantilise les patients.

**Il est difficile en regard de ces inconvénients de mesurer les avantages de la fermeture.** Comme on l’a indiqué dans le rapport du contrôle général pour 2011, une analyse des incidents recensés par le ministère de la santé portant sur quatre cents fugues montre que le nombre de celles qui se produisent depuis les unités fermées est équivalent au nombre de fugues depuis les unités ouvertes. Quant à l’effet inverse (limiter les intrusions dans les unités de soins), son intérêt n’a jamais été mis en avant dans les entretiens conduits par le contrôle général avec le personnel.

Il est vrai qu’il est soutenu que la fermeture des unités permet de diminuer le recours à l’isolement et aussi, dit-on, le recours à la contention (là où elle est employée). Cela est bien possible (le recours à la contention a vraisemblablement diminué dans le long terme) mais nullement assuré. Comme le contrôle général l’a dit et redit, dans la plupart des établissements n’existe aucune traçabilité de l’utilisation de ces moyens ; *a fortiori*, n’en existait-il pas il y a quarante ans. Par conséquent, il est vain d’espérer démontrer quelque chose d’irréfutable en la matière.

**En tout état de cause, il serait opportun que les administrations responsables entament une réflexion nourrie de données de cette nature sur le bien-fondé ou non des fermetures sans nuances d’unités de soins.**

### **Un second moyen de sûreté réside dans le développement de la vidéo-surveillance.**

Toutefois, alors que les établissements en forte majorité recourent à la fermeture des unités, ils sont beaucoup plus partagés sur le recours à la vidéo-surveillance. Certains d’entre eux ont fait le choix clair de ne pas utiliser ces dispositifs. D’autres, au contraire, les ont développés très largement : dans un établissement visité vingt-sept caméras ont été installées, sans que leur utilité apparaisse évidente ; elle est d’ailleurs d’autant moins que, sur ce nombre, onze ne fonctionnent plus. Beaucoup d’hôpitaux la limitent à la surveillance des abords extérieurs, afin de prévenir à la fois les fugues et les intrusions. Dans l’un d’entre eux, seize caméras sont installées, dont les moniteurs sont déployés dans le local d’accueil et celui de sécurité attenant. Une petite moitié filme les entrées (deux entrées du public, l’entrée du personnel, l’entrée « livraisons », le sas des ambulances, celui des autres véhicules) ; les autres surveillent les endroits sensibles (parkings souterrains, l’escalier de la cour de livraisons, l’escalier de secours...). La protection des abords se fait aussi, en dehors de tout système de vidéo-surveillance, par des centrales d’intrusion avec système de renvoi au poste de sécurité.

On ne répétera pas ici ce qui peut être retiré ou non de ces dispositifs, qui a déjà été indiqué dans le rapport d’activité pour 2009, ainsi qu’il a été rappelé dans les développements

ments du présent chapitre relatif à la garde à vue<sup>1</sup>. Sauf à préciser trois éléments. D'une part, il est souhaitable que le principe de ces installations, qui peuvent être mal perçues par les patients, fasse l'objet de discussions au sein du personnel. D'autre part, on doit répéter ici<sup>2</sup> le sentiment de fausse sécurité que de tels dispositifs peuvent procurer : dans un établissement ayant fait l'objet d'un rapport en 2012, l'installation de caméras dans des chambres d'isolement justifiait que les personnels ne s'enquièrent *de visu* de la situation des malades ainsi isolés qu'une fois par heure. Enfin que ces intrusions peuvent être très problématiques au regard de l'intimité que les patients doivent pouvoir préserver : dans un établissement visité, existaient deux caméras filmant l'intérieur d'une chambre d'isolement, dont l'une installée dans la partie correspondant aux sanitaires.

Le troisième moyen de sécurité n'appelle aucune observation. Il s'agit des appareils portatifs dont sont dotés les personnels (« protection des travailleurs isolés » ou PTI), qui permettent de donner l'alarme en cas d'agitation ou d'autres incidents sérieux. La plupart des établissements donnent autant d'appareils qu'il y a de personnes en lien avec les soins. Ces appareils, vérifiés régulièrement (souvent tous les jours), sont souvent aussi doublés de détecteurs d'alarmes dans les locaux (par « jet de clé ») ou d'interrupteurs pousoirs d'alarme dans certains locaux, comme les pièces de consultation. On distingue souvent plusieurs niveaux d'alarme, ainsi le « niveau 1 », traité par la seule unité de soins, et le « niveau 2 », avec des renforts provenant d'autres unités<sup>3</sup>.

### 2.5.2.3 L'organisation de la sécurité

Le premier d'entre eux est d'évidence la formation des agents.

Tous les établissements mettent en place des actions de formation au comportement à adopter en face de situations de violence : « le soignant face à l'agitation et à la violence en service de psychiatrie »... La plus usitée paraît être la formation dite « Oméga », dont l'origine est canadienne (Institut Philippe Pinel de Montréal).

Le deuxième réside dans les informations que se transmettent les différentes équipes qui se succèdent dans les unités.

Ou bien les horaires de travail sont conçus de telle sorte que ceux de l'équipe « montante » chevauchent ceux de l'équipe « descendante » et une réunion commune les rassemble pour que le point puisse être fait sur les comportements des malades et tout incident significatif ; ou aucun chevauchement d'horaires n'est prévu, mais la transmission des informations est assurée (par exemple un infirmier du matin reste en début d'après-midi...).

1. Ci-dessus, page 37.

2. Cf. les conclusions du rapport de visite de l'établissement d'Eygurande (Corrèze), du 2 juillet 2010.

3. Il existe aussi beaucoup de fausses alarmes, du fait du déclenchement intempestif des appareils portatifs.

**Le troisième réside dans la capacité, malheureusement inégalement partagée entre établissements<sup>1</sup>, de procéder à des analyses et des réflexions sur la violence (comme sur l’ensemble des événements indésirables) afin de leur trouver des remèdes.**

Il existe, sous diverses formes, des groupes de travail chargés d’étudier les signalements, parfois des réunions spécifiques ayant la violence pour thème, ou encore des comités d’éthique. Celui d’un établissement aborde ainsi, en 2009, entre autres sujets, la question de la fouille vestimentaire (peu pratiquée) et celle de la détention de stupéfiants par un patient. Dans un « groupe violence » d’un autre hôpital, est analysée l’agression d’un malade par un autre avec des solutions sur l’amélioration de la surveillance par les infirmiers, les contrôles des placards personnels des malades et la coopération entre unités pour parvenir à séparer les protagonistes.

**Le quatrième consiste à créer, au sein des établissements, des équipes vouées à la sécurité.**

Ces équipes mobilisent en général ou bien des agents administratifs affectés à ces tâches, ou bien des salariés de sociétés tiers (souvent spécialisés dans la sécurité contre l’incendie), ou bien les deux simultanément. Dans un hôpital spécialisé, par exemple, le service compte treize agents, dont un ou deux présents le jour et deux la nuit ; tous sont formés au premier secours ; leur cahier de consigne (examiné durant la visite du contrôle général) comporte la localisation des patients soumis à contention dans les différentes unités.

**Le problème que posent ces équipes de sécurité est celui de leur rôle.** Il est de trois ordres. Pratiquement toutes sont investies de responsabilités d’intervention en matière d’incendie et de premiers secours, à la manière de sapeurs-pompiers locaux. En outre, lors de difficultés avec les patients, ces équipes peuvent intervenir en soutien « logistique » : blocage de portes, coups de téléphone, sécurisation de périmètres… Enfin, il a été vu que les membres de ces équipes pouvaient prêter main-forte, au sens propre de l’expression, dans des situations telles que des mises à l’isolement.

C’est ce dernier élément qui fait difficulté, alors que les deux autres sont parfaitement acceptables. La sécurité des établissements hospitaliers spécialisés comporte deux aspects distincts ; celui qui comprend tous les aspects qui sont ceux d’établissements recevant du public ; celui est relatif à la protection de la personne physique tant des malades que des personnels. Ces deux rôles ne peuvent être confondus. La prise en charge des patients, en particulier, exige un professionnalisme que seuls possèdent les soignants : il ne s’agit pas d’une épreuve de force à solder, mais de l’agitation d’un malade à résoudre. Autrement dit, **si tentante que soit l’aide des équipes de sécurité pour maîtriser et isoler un patient en crise, en raison des effectifs de soignants présents, notamment la nuit, il convient de laisser ces derniers gérer seuls ces incidents. Toute autre solution est inacceptable. Les pratiques en ce sens doivent être abandonnées.**

1. Dans un établissement visité, le principe d’un comité d’éthique avait été décidé mais la commission médicale d’établissement n’avait pas encore nommé ses membres.

#### 2.5.2.4 *La discipline des agents*

Il existe aussi une sécurité mise en cause par le comportement de membres du personnel, permanent ou souvent occasionnel. Soyons clairs : le nombre d'incidents de cette nature identifiés par le contrôle général est rare ; le comportement de l'immense majorité des agents n'appelle que l'admiration pour un savoir-faire et un dévouement parfaitement visibles. Pour autant, on ne doit pas toutefois dissimuler la gravité de certaines violences ou agressions de la part de quelques-uns. Le contrôle général a eu à utiliser, comme la loi du 30 octobre 2007 lui en donne l'usage, le deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale<sup>1</sup> à l'issue de visites d'établissements hospitaliers.

Cette utilisation, si elle ne peut suffire à rompre la bonne impression d'ensemble que donne la prise en charge en milieu hospitalier, alerte toutefois, dans les cas d'infractions qui ont été découvertes par le contrôle, de l'absence de réactivité de l'établissement, et ce, à deux niveaux.

Lorsqu'un événement constitutif d'infraction impliquant un agent survient dans un service, il est profondément perturbateur, s'agissant en particulier des patients, par définition fragiles et, par conséquent, vulnérables. **Il convient donc qu'en réponse à cette perturbation, le service s'organise pour définir de manière collective la réponse appropriée, englobant la victime.** La réponse spontanée est fréquemment inverse : s'agissant d'un acte isolé, on doit le cantonner et, pour cette raison, faire silence sur lui. Or, les malades ont besoin de clarification, tout comme les agents, atteints dans leur éthique professionnelle. Par conséquent, des réunions d'analyse de l'événement, tout comme on a mentionné plus haut les efforts d'analyses des « événements indésirables » doivent être faits dans le service où il est survenu pour en prévenir la répétition et donner à chacun les apaisements nécessaires.

**Dans un certain nombre de cas observés, les directions d'établissement se sont montrées aussi singulièrement irrésolues sur la manière de faire.** Parfois, il est recommandé à l'auteur présumé de prendre un peu le large, par exemple de partir en congés, rien de plus. La suspension est peu pratiquée et la sanction disciplinaire encore moins. La victime n'est guère prise en charge. Dans un cas de viol largement établi sur une patiente, celle-ci avait dû effectuer seule les démarches pour porter plainte, procédure encore plus douloureuse et difficile pour une malade, si l'on ose ainsi s'exprimer, que pour une bien-portante. On peut comprendre les solidarités qui se manifestent entre professionnels. Mais la direction est là pour veiller au respect des principes de comportement les mieux assurés. Il y a souvent trop d'hésitation à participer de manière active à la recherche de la vérité, à écarter résolument du service, les personnes suspectées et à prendre, la culpabilité établie, les sanctions nécessaires. Les responsables doivent veiller,

1. « Toute autorité constituée... qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenue d'en donner avis sans délai au procureur de la République... ».

d’une part, à suspendre une personne si les faits qui lui sont reprochés sont susceptibles de se reproduire ; d’autre part, contribuer activement à la réalisation de l’enquête permettant d’établir la vérité. **La protection des droits fondamentaux des malades est à ce prix, parfois élevé, mais qu’il importe de payer.**

### **2.5.3 Les autres constats et recommandations faits en matière d’hospitalisation sans consentement**

Bien des remarques qui suivent sont l’écho de celles qui ont été faites dans les rapports précédents. Cette persistance tient pour partie à ce que, pour l’instant, peu de contre-visites (secondes visites) ont été faites en hospitalisation psychiatrique. Par conséquent, les premiers constats prédominent. Il est cependant regrettable que des recommandations adressées avec constance par le contrôle général restent sans guère d’échos moins auprès des établissements, souvent attentifs, que des agences régionales de santé et des directions d’administration centrale.

#### **2.5.3.1 Les droits des malades**

**La notification aux arrivants des droits au recours contre la mesure dont ils sont l’objet, avec les moyens matériels qui peuvent assurer l’effectivité de ces recours, laisse encore beaucoup à désirer.**

Certes, la question est malaisée, s’agissant de patients arrivant souvent à l’hôpital sous des formes diverses de phase délirante<sup>1</sup>. Certes encore, la question a perdu peut-être de son acuité depuis la loi du 5 juillet 2011, qui prévoit un mécanisme d’intervention du juge pour toutes les hospitalisations « à temps complet » sans consentement au plus tard au terme d’un délai de quinze jours. Mais elle ne perd pourtant pas de son intérêt. Le délai qui peut s’écouler entre l’heure de l’admission et le moment où la personne recouvre les moyens d’entendre une notification fait souvent disparaître le caractère impératif de celle-ci, d’autant que, entre-temps, le malade peut avoir changé d’unité. Il est donc recommandé qu’une fiche de notification accompagne dès l’entrée le patient dans ses déplacements au sein de l’établissement et qu’elle soit remplie dès que « son état le permet » conjointement par lui et les personnels.

**Bien des formulaires d’admission demeurent lacunaires sur les droits et la manière de les exercer.** Au surplus, dans les centres hospitaliers généraux comportant des unités psychiatriques, les documents d’accueil sont parfois identiques dans les services somatiques et les services psychiatriques. **Il est demandé à la direction générale de l’organisation des soins du ministère de la santé de diffuser une circulaire comportant les**

---

1. La loi (article L. 3211-3 du code de la santé publique) prévoit qu’information est donnée à la personne sur sa situation juridique, ses droits et les voies de recours ouvertes « dès l’admission ou aussitôt que son état le permet ».

indications minimales que les documents doivent comporter (adresses des juridictions compétentes) et les moyens matériels dont doivent disposer les patients pour pouvoir les mettre en oeuvre.

Mais quel que soit son état, comme le marque la loi<sup>1</sup>, le patient dispose de droits, qu'elle énumère, en particulier de joindre des autorités, un médecin, un avocat, d'avoir connaissance du règlement intérieur... La mise en œuvre effective de ces règles doit faire l'objet de mesures prises par les services et unités de soins.

Le patient a droit au respect de sa vie privée, à la confidentialité des soins et à la discréction qui s'impose sur sa présence dans une unité de soins psychiatriques. Ces aspects sont souvent négligés. Par exemple, des consignes doivent être données aux agents des standards téléphoniques sur la présence d'une personne déterminée dans un des services d'un établissement. Les appels téléphoniques vers l'extérieur peuvent être très généralement écoutés de tous. Les placards personnels fermant à clé dans les chambres<sup>2</sup> sont encore trop peu répandus, tout comme les véritables cabines téléphoniques et les boîtes à lettres.

Les mesures de contrainte les plus fortes doivent pouvoir être très précisément identifiées à la fois quant à celui qui les décide et y met fin, quant à leur durée, quant à leur fréquence. Trop peu de ces mesures font l'objet, dans les établissements dont la situation a fait l'objet d'un rapport en 2012, de comptes-rendus écrits dans des registres *ad hoc* (qui peuvent être très simples). Sur ce point, comme sur d'autres, une mesure générale incitative est fortement attendue.

La communication des dossiers médicaux se fait selon des délais (et, parfois, des procédures) différents d'un établissement à l'autre. La loi ayant, depuis dix ans, défini les conditions d'accès des malades à leur dossier, il est souhaitable de veiller dans certains cas à « banaliser » de telles demandes, avec les précautions voulues par les textes. Il n'est pas intéressant non plus de comptabiliser les demandes de cette nature, ce qui n'est pas toujours fait, et la suite qui y est donnée.

Les liens familiaux peuvent être limités en raison de l'état de santé des patients. Mais lorsque tel n'est pas le cas, des conditions d'accueil convenables doivent être assurées, à la fois quant au cadre matériel et quant au dimensionnement de ce cadre : dans un établissement visité, deux familles ne pouvaient simultanément trouver place dans le salon d'accueil et l'une d'entre elles devait donc avoir un entretien dans des conditions tout à fait précaires. La préoccupation de soins ne doit pas occulter les autres droits des malades. Le droit au respect des liens avec ses proches est, faut-il le rappeler, un droit fondamental de la personne humaine.

---

1. Même article.

2. Et, bien entendu soumis au contrôle – discret – du personnel.

Le volume d’activités est différent d’un établissement à l’autre. Mais il est désormais partout mis à mal par les contractions budgétaires. Bien des contrats de spécialistes de thérapies (art-thérapie, ergothérapie...) sont menacés ou disparaissent. Comme « l’ajustement » des effectifs<sup>1</sup> a déjà restreint très sensiblement – on y a fait allusion déjà dans ce chapitre – les possibilités de sorties accompagnées de malades, l’ennui gagne dans les établissements psychiatriques, alors que, dans le même temps, la durée moyenne de séjour croît. Au cours de la visite d’une unité, les contrôleurs ont relevé que les seules activités existantes étaient organisées dans le recouvrant d’un couloir.

Enfin, comme il a déjà été fait observer<sup>2</sup>, il y a discordance entre l’état de santé des personnes détenues hospitalisées en hospitalisation complète, sur le fondement des dispositions de l’article L. 3214-1 du code de la santé publique<sup>3</sup> et les mesures de contrainte employées à leur égard. Ce pourquoi, d’ailleurs, elles abrègent en général le plus possible leur séjour, ce qui met à mal l’efficacité des soins qui leur sont prodigués.

### **2.5.3.2 Les rapports entre unités ou départements de soins**

Une fois de plus, il convient de s’étonner de ce que, s’agissant des droits qui s’attachent aux patients, les règles sont si différentes d’une unité à l’autre, s’agissant de la possession de téléphones mobiles par exemple. Rares sont les établissements dans lesquels, par accord, ces règles ont été uniformisées. La nécessité des soins n’explique en rien de tels écarts, qui peuvent éventuellement être liés à l’état d’une pathologie, guère à des unités par ailleurs indifférenciées.

Il existe désormais dans beaucoup d’établissements des unités chargées de l’accueil des urgences psychiatriques. Elles doivent être encouragées, dès lors qu’elles sont mieux outillées pour réaliser à la fois le bilan de l’état de santé des arrivants et les procédures qu’implique la mise en œuvre de soins sans consentement, notamment en hospitalisation complète. On voit même, lors d’une visite d’établissement, que la création d’une unité d’urgences psychiatriques (en l’occurrence à l’hôpital général du chef-lieu de département), diminue de manière significative le recours à l’ASPDRE ou à l’ASPD, dès lors que le diagnostic des personnes en souffrance, mieux orientées, est mieux établi. La question demeure toutefois de la manière dont se fait le lien entre l’accueil dans l’unité des urgences et les soins dispensés ensuite dans une unité de soins classique (recouvrant en principe un secteur) à la fois du point de vue thérapeutique et quant au déroulement

- 
1. Comme on dit admirablement aujourd’hui.
  2. Avis du 15 février 2011 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatif à certaines modalités de l’hospitalisation d’office, *Journal officiel* du 20 mars 2011, spécialement le § 7.
  3. L’existence de la section détaillant les conditions de l’hospitalisation complète sans consentement des personnes détenues dans le code de la santé publique aurait dû conduire à l’abrogation de l’article D. 398 du code de procédure pénale, traitant du même sujet : il n’en a rien été, et ce texte réglementaire, différent du texte législatif, est toujours en vigueur.

des procédures. Notamment, la durée de séjour dans l'unité, en principe relativement brève, doit-elle coïncider avec les délais imaginés par la loi du 5 juillet 2011 ?

Cette dernière loi a heureusement instauré une obligation d'examen somatique pour toute personne placée en hospitalisation complète sans son consentement. Se repose ainsi la question du lien entre soins psychiatriques et soins somatiques. La présence de praticiens somaticiens dans les établissements ou unités psychiatriques est très inégalement assurée, y compris dans des hôpitaux généraux comptant structurellement les deux ensembles. Les exigences de la loi de 2011 doivent être mises à profit pour redéfinir cette présence, là où elle est insuffisante. La direction générale de l'offre de soins devrait utilement à cet égard diffuser une sorte de guide des bonnes pratiques. On doit ajouter que lorsqu'un service d'urgences est commun aux affections somatiques et aux pathologies mentales, les personnes souffrant de ces dernières sont en général mal isolées des autres personnes et la confidentialité peu respectée.

Enfin, la présence de mineurs en psychiatrie est souvent délicate. Même lorsqu'il existe des unités de psychiatrie infanto-juvénile en accueil de jour et aussi en hospitalisation complète, les difficultés ne sont pas résolues pour autant. Dans cet hôpital général dont la visite a donné lieu à rapport en 2012, l'unité de psychiatrie pour les enfants a été installée au sein du service de pédiatrie classique. Il en résulte, d'une part, que cette unité fait le tri à l'entrée pour éviter de prendre des cas trop lourds dont la prise en charge se révèle impossible eu égard aux règles appliquées dans l'ensemble du service ; d'autre part, qu'il arrive lors de crises que l'enfant, ne pouvant être maintenu dans l'unité, est transporté dans une unité de malades adultes, ce que le contrôle général a vivement critiqué. De manière générale, il est vrai que certains enfants dont les pathologies sont lourdes sont, à l'heure actuelle, dirigés pour des durées plus ou moins longues dans des unités d'adultes où ils sont le plus souvent très isolés. Ces pratiques doivent prendre fin et d'autres orientations doivent être trouvées, éventuellement dans une unité d'enfants plus éloignée, à la condition qu'une cartographie d'ensemble des unités de psychiatrie infanto-juvénile soit redessinée.

Des questions quasi-inverses se posent dans certains cas de détenus hospitalisés en admission en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État. Un hôpital visité au moins dans le ressort duquel se trouve un établissement pénitentiaire n'accepte que les personnes détenues dont l'adresse avant incarcération (le domicile) se trouve dans l'un des secteurs psychiatriques correspondants aux unités de cet établissement. Pour une maison d'arrêt, cette situation peut correspondre à celle de la majorité des prisonniers. Ce n'est nullement le cas d'un établissement pour peines. De telles règles restrictives doivent être abandonnées et la prison doit être réputée, pour une hospitalisation complète d'un détenu, constituer son domicile. La contrepartie est que tous les détenus seront concentrés dans une seule unité. Les établissements pourront, dans cette hypothèse, décider la répartition de la charge entre toutes les unités. En effet, malgré

la loi et les efforts de mise en service d’unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), en particulier en 2012, il s’en faut de beaucoup que tous les détenus dans cette situation soient hébergés dans de tels établissements, comme le prévoit l’article L. 3214-1 du code de la santé publique, déjà mentionné.

Telles sont les recommandations que le contrôle général des lieux de privation de liberté a formulées et adresse aux pouvoirs publics en 2012.

## Chapitre 2

# Les suites données en 2012 aux avis, recommandations et saisines du contrôle général

Depuis 2009, date de parution du premier rapport annuel, le contrôle général cherche à évaluer les suites qui sont données à ses préconisations, qu'elles prennent la forme de recommandations incluses dans les rapports de visite envoyés aux différents ministères tout au long de l'année ou celle de recommandations à caractère général publiées dans les avis rendus par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté<sup>1</sup>. Les « contre-visites » d'établissements (c'est-à-dire les secondes visites d'un même établissement, centrées sur l'examen précis des évolutions opérées après le premier passage des contrôleurs) sont également un moyen de mesurer la réaction (ou l'absence de réaction) des autorités responsables à la suite des recommandations contenues dans les rapports du Contrôleur général.

En 2012, neuf contre-visites d'établissements ont été effectuées<sup>2</sup>. De la même manière, les équipes du Contrôleur général réalisent des « enquêtes sur place » qui permettent de se pencher sur une thématique particulière au sein d'un établissement. Ces enquêtes sur place complètent les visites générales d'établissements et permettent également de constater les suites données aux recommandations et avis. En 2012, six enquêtes sur places ont été réalisées<sup>3</sup>.

1. Deux avis ont été publiés en 2012 : un avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues et un avis du 26 septembre 2012 relatif à la mise en œuvre du régime de semi-liberté. Cf. chapitre 1 du présent rapport.
2. Il s'agit des visites suivantes : unité de traitement judiciaire de la gare du Nord à Paris, maison d'arrêt de Reims, centre de rétention administrative de Palaiseau, commissariat de Versailles, local de rétention administrative de Choisy-le-Roi, centre de rétention administrative de Toulouse, centre de rétention administrative de Rouen, centre de détention de Mauzac, maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône.
3. Une enquête relative à la prise en charge d'une personne à mobilité réduite dans un établissement pénitentiaire, deux enquêtes relatives à l'accès à l'informatique en détention, une enquête sur les modalités de prise en charge d'une mère et de son enfant au sein d'un établissement pénitentiaire, une enquête relative à la prise en charge des personnes transsexuelles détenues, une enquête sur la prise en charge des personnes détenues pour actes de piraterie dans le golfe d'Aden.

Le Contrôleur général tient à souligner, pour s'en féliciter, la régularité avec laquelle les ministres destinataires des rapports de visite font part de leur point de vue sur les recommandations contenues dans les rapports et y apportent quelquefois des réponses qui dépassent le cadre strict d'un établissement pour se prononcer sur une question de principe.

En 2012, le Contrôleur général a reçu soixante-neuf réponses ministérielles faisant suite à des visites<sup>1</sup>. Il note également avec satisfaction que les chefs des établissements visités prennent parfois des mesures immédiates durant la visite ou juste après, qu'il s'agisse, par exemple, de traiter une situation individuelle problématique, d'ouvrir un registre permettant d'assurer la traçabilité de certaines opérations ou de diffuser une note permettant de porter une information aux personnes privées de liberté. Ces initiatives méritent d'être encouragées car elles sont loin encore d'être systématiques. Enfin, il faut aussi noter la disponibilité avec laquelle les chefs d'établissements pénitentiaires répondent aux saisines multiples envoyées par le contrôle général à la suite des courriers qu'il reçoit de personnes privées de liberté (émanant à une très large majorité des personnes détenues). Toutefois, bien que témoignant cependant d'une volonté d'apporter des éclaircissements parfois détaillés sur les situations évoquées et de transmettre l'ensemble des informations dont le contrôle a besoin pour exercer ses missions, ces réponses ne sont pas toujours envoyées dans des délais restreints ni satisfaisantes sur le fond.

**L'exercice qui consiste donc à évaluer les suites données aux préconisations du Contrôleur général et plus généralement à son action sur le terrain et via les saisines adressées aux autorités n'est pas aisée.**

La loi du 30 d'octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans son article 9, lui a donné la possibilité de demander expressément aux ministres de formuler des observations à la suite des rapports concernant « l'état, l'organisation ou le fonctionnement » des lieux visités. Il peut également proposer toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables (article 10 de la loi précitée). En revanche, **il n'existe dans la loi aucune disposition permettant de demander au Gouvernement de transmettre au Contrôleur général ou au Parlement un rapport faisant état des suites données aux avis et recommandations.** Il convient aussi de signaler que malgré des demandes répétées aux différents ministères concernés, le Contrôleur général n'est toujours pas destinataire pour **information des circulaires et instructions que les ministres et leurs directions adoptent** et dont certaines concernent des sujets abordés par le Contrôleur général.

**Ce rapport annuel est, une nouvelle fois, l'occasion de rappeler qu'il est nécessaire que l'ensemble des textes officiels relatifs aux lieux de privation de liberté soit diffusé pour information au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.**

1. Vingt-huit réponses du ministre de l'Intérieur, vingt-cinq réponses du ministre de la santé, quinze réponses du ministre de la justice et une réponse du ministre de l'économie et des finances.

Depuis le début de son mandat, le contrôleur général a utilisé à cinq reprises la possibilité, mentionnée à l'article 40 du code de procédure pénale, de dénoncer auprès du procureur de la République des pratiques susceptibles de constituer des crimes ou des délits. Contrairement à ce que prévoit l'article 40-2 du code de procédure pénale, le Contrôleur général n'a jamais été informé des suites données à ses saisines.

Un exemple de réponse de grande qualité apportée par un directeur d'établissement à la suite d'une visite ayant eu lieu en juillet 2012 (réponse apportée en novembre 2012 après l'envoi en octobre par le Contrôleur général du rapport de constat).

Le directeur de l'établissement concerné indique tout d'abord avoir transmis le rapport de constat aux différents services concernés (SPIP, UCSA, CLE) afin de recueillir leurs observations et leur permettre de donner suite aux observations formulées. Cette pratique est particulièrement positive et devrait être généralisée.

À l'appui de sa réponse, le directeur d'établissement transmet ensuite un tableau comportant cinq colonnes : observations contenues dans le rapport de constat, réponse de l'établissement, actions planifiées, responsable de l'action, échéancier des mesures à prendre.

En termes d'amélioration des conditions matérielles de détention, par exemple, il est prévu, pour l'année 2013, l'installation de patères au bord extérieur du mur de chaque douche, l'installation de portes battantes dans les espaces sanitaires des cellules, la rénovation des équipements dégradés de la cour de promenade, l'installation d'un point d'eau dans les étages avec régime semi-ouvert ou de confiance, la saisine de la DISP pour le financement de travaux d'étanchéité des salles de douche. L'ensemble de ces actions sont placées sous l'égide du directeur technique de l'établissement.

D'autres actions sont également programmées : la mise en conformité de la distribution des médicaments grâce à une note de service du chef du personnel pénitentiaire et une instruction du directeur de l'hôpital aux personnels de l'UCSA, prévues pour le 22 novembre 2012 ; des notes de service du directeur adjoint relatives à l'utilisation du CEL et de GIDE dans le cadre des fouilles personnelles et de cellules ; une note de service du chef d'établissement rappelant le code de déontologie applicable aux personnels suite à des plaintes de détenus concernant des propos racistes tenus à leur encontre.

Ces actions témoignent de la volonté du directeur de l'établissement et de l'ensemble de ses équipes de donner une suite immédiate aux constats contenus dans le rapport du Contrôleur général des lieux de privation et surtout d'améliorer rapidement et concrètement les conditions de vie des personnes détenues.

## 1. Les évolutions favorables constatées à la suite des saisines et des recommandations

L'année 2012 a permis de constater une série d'évolutions positives obtenues à la suite des saisines des directions d'administration centrales ou à des recommandations effectuées lors de visites d'établissements. Ce rapport est l'occasion d'en dresser la liste.

### 1.1 Les actes transgressifs commis par les mineurs

Demande de la définition et des modalités d'application des « mesures de bon ordre » destinées à apporter des réponses rapides et proportionnées aux actes transgressifs de faible gravité commis par les personnes détenues mineures.

La visite de la maison d’arrêt des Hauts-de-Seine, à Nanterre, du 27 au 30 avril 2010, avait donné lieu à un certain nombre de remarques et de recommandations dont le Contrôleur général se félicite qu’elles aient débouché en 2012 sur une note du garde des sceaux en date du 19 mars relatives aux mesures de bon ordre appliquées aux personnes détenues mineures.

Dans la note de synthèse envoyée au garde sceaux le 7 juillet 2011 accompagnant le rapport de visite de l’établissement, le Contrôleur général remarquait : « De manière tout à fait originale, les familles sont associées sous forme d’une réunion mensuelle à la détention de leurs enfants mineurs. C’est là une manière de sortir “par le haut” du face-à-face difficile entre personnes détenues et personnels précédemment évoqué. Même si les résultats n’en apparaissent pas nécessairement immédiatement tangibles, cette initiative doit pouvoir être étendue d’une part à d’autres quartiers de mineurs, d’autre part à d’autres populations détenues (jeunes majeurs) qui sont aujourd’hui problématiques.

De même constitue une initiative heureuse la procédure de “médiation – réparation” mise en œuvre dans le même quartier pour les infractions à la discipline les moins graves, qui permet de rapprocher dans le temps l’infraction et sa sanction et d’adapter les formes de cette dernière selon l’auteur. Là encore une extension de ces procédures, sans s’écarter naturellement des contraintes inhérentes à la procédure disciplinaire, doit être réfléchie ».

La note du garde des sceaux du 19 mars 2012 permet de répondre aux préconisations du Contrôleur général. Elle vise non seulement à réduire les disparités existant à l’heure actuelle entre les pratiques des établissements mais également à permettre leur application au sein des lieux de détention n’y recourant pas encore. **La note contient la définition des comportements transgressifs concernés (liste limitative), la nature des « mesures d’ordre intérieur » susceptibles d’y répondre (liste limitative également) en soulignant le fait que la privation des activités d’enseignement et de formation professionnelle relève de la seule compétence du directeur pédagogique qui statue selon les règles propres à l’éducation nationale.** La note permet enfin d’établir les modalités de mise en œuvre des « mesures d’ordre intérieur » (entretien préalable avec le mineur, durée maximale de 24 heures, pas de privations permanentes, interdiction de cumul avec une sanction disciplinaire) ainsi que la traçabilité de ces mesures : nature des informations à consigner, support préconisé (module CEL de GIDE).

Les principes posés dans cette note permettent d’apporter une réponse rapide aux transgressions commises par les personnes détenues mineures tout en préservant l’individuation des sanctions et leur adaptation à la gravité de l’acte commis.

## 1.2 Maintien des liens familiaux des couples incarcérés

Demande d’application des dispositions de droit commun (articles R. 57-8-8 et R. 57-8-10 du code de procédure pénale) pour les couples incarcérés au sein d’un même établissement et souhaitant obtenir des parloirs internes ou familiaux

Le Contrôleur général a saisi, le 11 mai 2012, le directeur de l'administration pénitentiaire pour lui faire part des difficultés rencontrées par les couples incarcérés au sein d'un même établissement afin de faire valoir leur droit au maintien des liens familiaux.

Il apparaissait que certains directeurs d'établissement considéraient l'obtention d'un permis de visite interne comme une mesure d'ordre intérieur soumise à l'appréciation du directeur et non comme un droit dont le refus doit être motivé (articles 35 et 36 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009).

En réponse à la saisine du Contrôleur général, le directeur de l'administration pénitentiaire confirme, le 26 juin 2012, qu'« en l'absence de dispositions spécifiques à ces situations, les dispositions générales relatives aux permis de visite trouvent à s'appliquer ».

Il convient que cette interprétation de la réglementation fasse l'objet d'une large diffusion auprès de tous les directeurs d'établissements afin de mettre véritablement un terme aux difficultés rencontrées par les personnes en couple au sein d'un même établissement. Le Contrôleur général sera vigilant sur ce point à l'avenir.

### 1.3 Le droit de vote des personnes détenues

Demande de mise en œuvre de la possibilité pour les visiteurs de prison d'être désignés mandataires des personnes détenues pour les procurations délivrées lors des différents scrutins nationaux ou locaux.

Saisi le 1<sup>er</sup> février 2012 par le Contrôleur général sur ce point le directeur de l'administration pénitentiaire a répondu, le 13 avril 2012 que non seulement l'article D. 221 du code de procédure pénale permet aux membres des associations exerçant en établissement pénitentiaire d'être mandataires mais encore que les procurations sont rédigées par les personnes détenues elles-mêmes, sans intervention de l'administration pénitentiaires et sous couvert d'un officier de police judiciaire.

Le Contrôleur général veillera à vérifier l'application de ces principes par les chefs d'établissement.

### 1.4 Lutte contre la pauvreté en détention

Demande de mise en place d'un projet de circulaire relatif à la lutte contre la pauvreté en détention

Le Contrôleur général a saisi, le 26 avril 2012, deux directeurs de centres pénitentiaires relativement à la situation financière de personnes détenues hospitalisées dans une unité pour malades difficiles (UMD).

À la suite de son intervention, des réunions ont été organisées entre l'équipe de l'UMD et l'équipe de direction d'un des établissements concernés. Ces réunions

ont permis la création d'un partenariat local au service des personnes dépourvues de ressources suffisantes hospitalisées avec la mise en place d'un « kit » contenant des produits d'hygiène et l'attribution d'un pécule après examen par la commission pluridisciplinaire unique (CPU).

Le Contrôleur général a informé le directeur de l'administration pénitentiaire des suites positives de son intervention et a souhaité que cette initiative locale puisse être généralisée dans toutes les unités pour malades difficiles. En réponse au courrier du Contrôleur général, le 20 juin 2012, le directeur de l'administration pénitentiaire a indiqué qu'un projet de circulaire relatif à la lutte contre la pauvreté en détention était en cours de validation afin de préciser les aides en nature et en numéraire qui doivent pouvoir être attribuées aux personnes écrouées et hospitalisées.

En décembre 2012 au moment de la rédaction du présent rapport, cette circulaire annoncée n'a toujours pas été publiée. Le Contrôleur général espère sa parution en 2013 afin de permettre l'application concrète de l'article 31 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui dispose que les personnes sans ressources suffisantes doivent pouvoir bénéficier d'aides en nature et en numéraire.

## 1.5 Traitements dégradants des personnes retenues

Demande de solutions pour faire cesser des traitements inhumains et dégradants subis par les personnes retenues dans un centre de rétention administrative.

Le Contrôleur général a été saisi à ce titre en 2012 du témoignage d'un personnel soignant exerçant en centre de rétention et souhaitant réagir à une situation particulière.

L'éloignement d'un ressortissant étranger n'ayant pu avoir lieu depuis l'aéroport, la personne avait uriné et déféqué sur elle au cours du transport. Aussi, à son arrivée au centre de rétention administrative, son état ne permettant pas de procéder aux formalités d'arrivée et à la fouille de sécurité, le chef de centre a pris la décision d'utiliser un point d'eau extérieur et une lance à eau (jet) pour laver la personne. Il explique sa décision en précisant que les douches se trouvant dans la zone de vie, il s'agissait ainsi d'« éviter tout risque sanitaire et que les autres retenus ne le voient dans cette situation humiliante ». Deux jours après, un second ressortissant étranger présent, lui, des troubles du comportement dit avoir subi le même traitement au jet, tout en étant maintenu menotté.

Dès réception de ces témoignages mettant en lumière un traitement inhumain et dégradant, le Contrôleur général a saisi le chef du centre de rétention administrative. Dans les jours qui ont suivi, une réunion de concertation a eu lieu sous l'égide du directeur de cabinet du préfet conduisant à l'adoption des mesures suivantes :

- mise en service d'une douche dans un lieu clos au rez-de-chaussée du CRA ;

- remise aux personnels de police de tenues de protection jetables ;
- possibilité de faire appel aux personnels de santé pour intervenir et convaincre le retenu de se doucher ;
- formation des professionnels de police sur la gestion des retenus présentant des troubles sévères du comportement ;
- rapprochement avec d'autres CRA en vue d'identifier les mesures prises pour gérer des événements similaires.

Le Contrôleur général a considéré, au regard de sa mission de prévention, que ces mesures sont de nature à préserver, pour l'avenir, le droit à l'intimité et à la dignité des personnes retenues. Toutefois, il ne manquera pas de vérifier, lors de contre-visites, ces éléments.

## 1.6 L'interdiction de cantiner du café

**Demande de la suppression de l'interdiction de la vente de café en cantine dans les maisons d'arrêt.**

Le Contrôleur général a appelé l'attention, le 22 juin 2012 du directeur de l'administration pénitentiaire sur la note de 1986 proscrivant la vente de café en maison d'arrêt. Il estimait que cette interdiction n'était plus justifiée compte tenu de la vente en cantine d'autres produits pouvant présenter des caractéristiques analogues au café comme, par exemple, le Coca-Cola™.

Le 3 juillet 2012, le directeur de l'administration pénitentiaire a répondu qu'il avait décidé, suivant les arguments du Contrôleur général, l'abrogation de cette note de 1986 et que cette abrogation devrait être effective dans un délai de trois mois, soit en octobre 2012.

Or, en décembre 2012 au moment de la rédaction du présent rapport, le Contrôleur n'a pas été tenu informé de la possibilité pour les personnes détenues en maisons d'arrêt de pouvoir effectivement cantiner du café. Il restera donc attentif à vérifier cette possibilité lors des prochaines visites effectuées en maisons d'arrêt.

Lors de diverses réponses à des rapports transmis, la garde des sceaux a annoncé que des « réflexions [étaient] en cours » sur trois sujets dont le Contrôleur général a déjà longuement parlé dans ses différents rapports annuels :

- la taille des établissements pénitentiaires<sup>1</sup> ;
- la présentation des bulletins de rémunération des personnes détenues qui travaillent<sup>2</sup> ;
- la traçabilité et le caractère systématique des fouilles<sup>3</sup>.

1. Voir *Rapport d'activité pour l'année 2010* du CGLPL disponible sur [www.cglpl.fr](http://www.cglpl.fr).

2. Voir *Rapport d'activité pour l'année 2011* du CGLPL disponible sur [www.cglpl.fr](http://www.cglpl.fr)

3. Voir *Rapport d'activité pour l'année 2011* du CGLPL disponible sur [www.cglpl.fr](http://www.cglpl.fr)

## **2. Les suites données aux avis publics publiés au Journal officiel**

On ne reviendra pas ici sur les raisons et le contenu des avis, développés au premier chapitre de ce rapport.

### **2.1 L’avis relatif au nombre de personnes détenues publié le 13 juin 2012**

À la suite de cet avis, la commission des lois de l’Assemblée nationale a créé, le 25 septembre 2012, une mission d’information chargée de réfléchir aux moyens de lutter contre la surpopulation carcérale « à l’origine d’une dégradation manifeste des conditions de détention, préjudiciable à la réinsertion des personnes condamnées ». Cette mission a visité plusieurs établissements pénitentiaires et auditionné différents acteurs et experts de la politique pénale, dont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Les conclusions du travail de cette commission devraient être présentées au début de l’année 2013.

Par ailleurs, le 19 septembre 2012, la garde des sceaux a présenté en Conseil des ministres la circulaire adressée aux procureurs généraux et procureurs de la République définissant les nouveaux axes de la politique pénale du gouvernement. Le point 6 de cette circulaire traitant de l’aménagement et de l’exécution des peines comporte un paragraphe 6.4 portant sur « la vigilance quant à la situation de surpopulation carcérale ». Ce paragraphe commence par la phrase suivante : « Vous vous assurerez que les modalités d’exécution des peines d’emprisonnement tiennent compte de l’état de surpeuplement des établissements pénitentiaires ». La garde des sceaux prône ensuite une politique dynamique d’aménagement des peines conduite en étroite relation avec les juges d’application des peines et les services pénitentiaires d’insertion et de probation.

Si le Contrôleur général a eu l’occasion d’exprimer sa satisfaction, il restera néanmoins vigilant sur les actions concrètes qui en découlent et les pratiques qui en seront tirées dans les établissements.

### **2.2 L’avis relatif à la semi-liberté publié le 23 octobre 2012**

Le jour même de la publication de l’avis du Contrôleur général, la garde des sceaux a annoncé que le nombre de places en semi-liberté et peines aménagées serait plus que doublé en trois ans. « Dans le cadre du budget triennal, [elle] a décidé d’inscrire la création de 803 places nettes dans les quartiers pour peines aménagées [semi-liberté et autres mesures d’aménagement] », a indiqué la chancellerie dans un communiqué.

C’est pour améliorer les conditions d’exécution de ces semi-libertés que la garde des sceaux souhaite augmenter le nombre de places car « tantôt trop isolés ou surpeuplés, les

quartiers et les centres de semi-libertés peinent à remplir leur vraie fonction de réinsertion ». « La plupart des créations vont se faire en centre-ville ou en périphérie de ville, et, pour les autres, il est prévu de relier les établissements au réseau des transports en commun de l'agglomération », précise le communiqué, qui rappelle que des « travaux de rénovation » des locaux vétustes sont aussi en cours.

La garde des sceaux a dit « partager la conviction » du Contrôleur des lieux de privation de liberté sur l'intérêt de la semi-liberté, jugeant elle-même que c'est une « excellente mesure qui permet d'exécuter une peine tout en maintenant l'insertion sociale ».

### **3. L'absence d'évolution constatée sur certains sujets ayant fait l'objet de recommandations constantes**

Le rapport annuel 2012, à côté des évolutions positives décrites plus haut, doit également être l'occasion de rappeler que, sur certains sujets, les pratiques de l'administration peinent à évoluer. Les sujets qui suivent font partie de ceux marqués par un certain immobilisme ou des blocages de natures diverses dont pâtissent, au total, les personnes privées de liberté.

#### **3.1 Le retrait du soutien-gorge pour les femmes placées en garde à vue**

Depuis son rapport d'activité pour 2008, le Contrôleur général fait part de sa préoccupation constante quant au retrait systématique de certains objets personnels au cours de la garde à vue, retrait qu'il estime non proportionné au risque encouru (suicide ou agression de personnel) et contraire à la dignité de la personne placée en garde à vue.

Le rapport d'activité pour l'année 2009 soulignait l'absence d'instruction propre à faire évoluer favorablement la situation. La loi du 14 avril 2011 relative à la garde à vue (article 10) et l'arrêté du 1er juin 2011 ont marqué une évolution favorable des normes en vigueur et l'on aurait pu s'attendre à ce qu'ils modifient les pratiques du personnel chargé de la mise en œuvre de la garde à vue. Or, il n'en est rien concernant en particulier le soutien-gorge : tout au long de l'année 2012, les contrôleurs ont constaté qu'il continuait souvent à être retiré de manière systématique, au mépris des textes en vigueur.

Les observations des contrôleurs sur le terrain contrastent avec les réponses pourtant apportées par les autorités compétentes<sup>1</sup> aux rapports de constat transmis après les visites. En effet, l'inspection générale de la gendarmerie fait état d'une note GEND/OE/SDPJ/PJ du 24 juin 2011 qui instaure la mise en œuvre de mesures de sécurité

---

1. Inspection générale de la gendarmerie nationale ou directeur général de la police nationale.

réparties en trois niveaux permettant de respecter le principe de proportionnalité et de garantir la dignité des personnes gardées à vue. Cette note aurait permis d’assurer le « discernement » des militaires en matière de soutiens-gorge et depuis sa diffusion ceux-ci ne seraient plus retirés de manière systématique. De même, le directeur général de la police nationale fait état, dans ses réponses, d’une note de service (n° 94) du 15 juin 2011 du directeur central de la sécurité publique dont la mise en œuvre permettrait aussi de proportionner les mesures de sécurité à la dangerosité des objets concernés et aurait mis fin au retrait systématique du soutien-gorge.

Si le Contrôleur général prend note avec satisfaction de l’existence de ces instructions et de ces notes de service, il tient cependant à souligner qu’elles ne sauraient à elles seules garantir une modification des pratiques concrètes de retrait des objets. Ces dernières n’évolueront réellement que sous la volonté constante et quotidienne des chefs de service de veiller à une application rigoureuse des textes.

### **3.2 La pratique des cultes dans les établissements pénitentiaires**

Dans sa réponse de mars 2011 à l’avis du Contrôleur général relatif à l’exercice du culte dans les lieux de privation de liberté<sup>1</sup>, le ministre de la justice annonçait qu’une circulaire était en cours d’élaboration sur le sujet. Cette circulaire, à la connaissance du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, n’est toujours pas parue en décembre 2012, au moment de l’écriture du présent rapport.

Or, il subsiste des difficultés dans l’exercice du culte en détention. L’administration pénitentiaire continue à ne pas agréer comme aumôniers des représentants de certains cultes qui en font la demande de manière persistante et qui appartiennent pourtant à une association cultuelle régie par la loi de 1905. Cette situation génère des tensions et a entraîné récemment l’annulation de décisions de refus d’agrément et la condamnation de l’État pour des préjudices subis du fait de l’atteinte portée à la liberté de religion par les autorités pénitentiaires<sup>2</sup>.

Le Contrôleur général constate également, pour le déplorer, le très faible nombre d’aumôniers musulmans dans les lieux de détention, ce qui contraste singulièrement avec les besoins de la population pénale et engendre un sentiment légitime de discrimination dont la montée n’est pas sans incidence sur le climat au sein de certains établissements. Le Contrôleur constate également qu’il n’existe pas, dans trop d’établissements encore, de salle de culte dédiée à titre exclusif aux offices religieux. Dans un établissement visité récemment, la salle d’activité qui sert également de salle de culte est occupée le vendredi car s’y déroulent des spectacles. L’absence d’aumônier musulman permet

---

1. Avis publié au *Journal officiel* du 17 avril 2011 et disponible sur le site [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr).

2. TA de Rouen, jugement du 11 octobre 2012.

d'expliquer un tel emploi de la salle mais cela ne peut qu'engendrer des suspicions et de la frustration de la part des détenus de confession musulmane qui réclament depuis longtemps la présence d'un aumônier.

Enfin, le Contrôleur général ne constate toujours pas de volonté de faire en sorte que les établissements pénitentiaires (comme l'ensemble des lieux de privation de liberté) soient organisés pour fournir des aliments conformes aux pratiques confessionnelles variées des personnes privées de liberté. *Les obstacles à une telle évolution ne sont pourtant ni d'ordre organisationnel ni d'ordre économique comme l'avait souligné le Contrôleur général dans son avis de mars 2011.*

### **3.3 La supervision des personnels pénitentiaires**

La supervision est la possibilité donnée à un agent, pendant son temps de travail ou en dehors 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 qui peuvent retentir jusque dans sa vie personnelle, de manière à mieux en maîtriser les éléments.

Cette définition de la supervision est celle donnée par le Contrôleur général le 17 juin 2011 dans le cadre d'un avis rendu sur le sujet. Il y préconisait la mise en œuvre systématique de la supervision des fonctionnaires et des militaires chargés de missions de surveillance et de sécurité.

Depuis la publication de cet avis, la supervision des personnels n'a guère progressé<sup>1</sup>. Il réitère donc, ici, l'ensemble des recommandations faites dans son avis de 2011.

### **3.4 L'usage nocif des pastilles chauffantes en détention**

Dès 2008<sup>2</sup>, le Contrôleur général, tout comme d'autres institutions avant lui<sup>3</sup>, s'est inquiété des conséquences de l'usage des pastilles chauffantes sur la santé des personnes détenues, considérant que le risque de saturation du réseau électrique souvent évoqué pour expliquer l'absence de vente de plaques chauffantes pourrait être pris en compte en introduisant des plaques à la puissance limitée.

La contre-visite de la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône effectuée en 2012 a montré qu'aucune disposition n'avait été prise après la première visite de 2008 pour remédier à l'usage exclusif des pastilles chauffantes vendues en cantine et qui sont l'unique moyen pour les personnes détenues de cuisiner dans leur cellule.

- 
1. Le malaise des personnels et directeurs d'établissements pénitentiaires en est une illustration.
  2. Rapport de visite de la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône du 23 au 25 septembre 2008
  3. Plaintes de personnes détenues auprès des services médicaux des établissements pénitentiaires ; rapport du comité de coordination de toxicovigilance janvier 2007, rapports d'inspection de la DRASS d'Île de France, novembre 2007 et mars 2008.

Or, par jugement du 12 avril 2012, le tribunal administratif de Versailles a condamné l’État à verser une indemnisation à une personne détenue pour laquelle l’utilisation de telles pastilles a provoqué de graves lésions respiratoires.

Aussi, le Contrôleur général a de nouveau interpellé le directeur de l’administration pénitentiaire au mois de juillet 2012 pour recommander une nouvelle fois l’interdiction de la vente en cantine de ce produit dans les établissements pénitentiaires. Au jour de la rédaction du présent rapport, le Contrôleur attend toujours un engagement.

## 4. **Les sujets qui continuent à poser des difficultés importantes**

### 4.1 **La préservation du secret médical en prison**

Dans son rapport annuel pour l’année 2011, le Contrôleur général soulignait l’importance de la préservation du secret médical dans les lieux de privation de liberté et, en particulier, dans les établissements pénitentiaires. *Ce rapport annuel et les visites des établissements permettent d’établir le constat selon lequel la préservation du secret médical en prison est un sujet délicat.*

Lors des visites, les contrôleurs relèvent trop souvent encore que les locaux de consultations ne sont pas toujours adaptés à la préservation de la confidentialité et que la présence de surveillants dans les salles de soins est assez fréquente. Les contrôleurs relèvent également que lors des extractions médicales dans les hôpitaux, la présence quasi-systématique des surveillants dans les lieux d’examens et le manque de circuit dédié ne permettent pas d’assurer la préservation du secret médical<sup>1</sup>. Il n’est pas rare que les contrôleurs recueillent d’ailleurs des témoignages de personnes détenues qui refusent de se rendre à l’hôpital faute de pouvoir être assurées de la confidentialité et de l’intimité des conditions de leur prise en charge.

Le Contrôleur général a, en revanche, pris note avec satisfaction de la publication de la circulaire interministérielle du 21 juin 2012 du ministère de la justice et du ministère des affaires sociales et de la santé relative au partage d’informations opérationnelles entre professionnel de santé et ceux de l’administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Cette circulaire permet de définir la liste des informations qui doivent ou peuvent être échangées entre les professionnels afin d’assurer la sécurité dans les établissements pénitentiaires tout en préservant le secret médical garanti aux personnes détenues par l’article 45 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. *Le Contrôleur général regrette cependant fortement que les sujets abordés dans le rapport pour 2011 et rappelés plus haut ne soient nullement abordés dans la circulaire alors qu’ils continuent à poser problème dans les établissements. De plus, il s’étonne du*

---

1. Cf. chapitre 1 du présent rapport.

contenu de la liste des informations « pouvant » être communiquées par les professionnels pénitentiaires, sans obligation de leur part donc (« caractère non systématique et non urgent ») : y figurent les informations sur la famille et l'environnement social de la personne détenue, sur le comportement en détention et la participation à des activités, sur l'hygiène personnelle et celle de la cellule. Il s'agit pourtant là d'informations essentielles à une prise en charge sanitaire de qualité des personnes détenues<sup>1</sup>.

## **4.2 La prise en charge médicale des personnes transsexuelles incarcérées**

Le 30 juin 2010, le Contrôleur général a publié un avis relatif aux personnes détenues souffrant de troubles de l'identité sexuelle. Il s'agit de personnes condamnées à de longues peines qui font état de leur sentiment d'appartenir au sexe opposé et qui rencontrent des difficultés dans leurs conditions de détention et dans leur prise en charge médicale.

Les constats mis en avant en 2010 par le Contrôleur général restent d'actualité en 2012 : il n'existe toujours pas de principes directeurs applicables à l'ensemble des établissements, ce qui conduit chaque directeur à prendre des décisions au cas par cas (autorisation de port de vêtements féminins, possibilité de cantiner des produits de beauté...). En outre, les personnes transsexuelles incarcérées n'ont pas accès à l'offre de soins existant hors des établissements et une seule d'entre elles a bénéficié (qui plus est tardivement) d'un accès au protocole d'une équipe spécialisée au sein de l'établissement public de santé national de Fresnes.

Interrogée en juin 2012 sur cette question, la ministre des affaires sociales et de la santé a répondu en octobre 2012 que l'hospitalisation, à Fresnes, ne pouvait constituer une règle générale à retenir pour la prise en charge des personnes transsexuelles incarcérées, indiquant : « Compte tenu de l'implantation des équipes spécialisées, il appartient à l'administration pénitentiaire, en coordination avec les équipes soignantes, d'évaluer l'opportunité d'un transfert de ces personnes dans un établissement pénitentiaire proche d'une ville disposant d'une telle équipe, de façon qu'une prise en charge adaptée puisse avoir lieu au cours de la détention ».

Le Contrôleur général ne peut que s'étonner de cette réponse qui renvoie aux pratiques actuelles de la prise en charge de personnes transsexuelles, pratiques ayant montré leurs limites rappelées dans l'avis de 2010. C'est bien l'absence de structuration de l'offre de soins pour les personnes détenues qui engendre les difficultés de prise en charge médicale, la lenteur des mesures prises en direction des personnes et leur hétérogénéité selon les établissements.

Cette structuration globale (qui pourrait s'appuyer sur les préconisations de la Haute Autorité de santé dans son rapport publié en février 2010) relève bien, avant tout, du

---

1. Cf. chapitre 5 du présent rapport.

ministère de la santé et il revient ensuite seulement à l’administration pénitentiaire de s’organiser pour permettre l’accès aux soins jugés opportuns par les équipes médicales.

Le Contrôleur général tient à souligner la grande détresse dans laquelle continuent de vivre les personnes privées de liberté souffrant de troubles de l’identité sexuelle. Outre la prise en charge médicale aléatoire dont elles sont l’objet, leur vie en détention est faite de brimades en tout genre et de difficultés quotidiennes à vivre leur différence. Ces difficultés peuvent conduire à des suicides, comme ce fut le cas en août 2012.

### **4.3 L’application du régime « portes fermées » à l’ensemble des personnes détenues des maisons centrales et des quartiers maison centrale**

Le Contrôleur général a saisi le directeur de l’administration pénitentiaire le 28 juin 2012 au sujet de la fermeture des portes des cellules des deux quartiers d’une maison centrale alors que l’un de ces deux quartiers fonctionnait jusqu’alors et depuis de nombreuses années sous un régime portes ouvertes.

La fermeture des portes des cellules a été engagée sur la base de la décision prise en 2003 par le garde des sceaux visant à la fermeture systématique des portes en maisons centrales.

Il ressort des constats opérés par les équipes de contrôleurs lors des visites de maisons centrales que l’application de cette instruction de 2003 est très nettement assouplie tant dans l’intérêt des personnes détenues que dans celui des personnels qui reconnaissent qu’une mise en œuvre stricte du régime de portes fermées ne remplit pas pleinement son but affiché qui est de garantir la sécurité tant il est générateur de tensions, décuplées s’agissant de personnes condamnées à de longues peines. En outre, il ressort de témoignages reçus qu’il a pour effet d’isoler encore plus les personnes vulnérables puisque ces dernières se retrouvent par la force des choses recluse dans leur cellule.

Par ailleurs, la poursuite d’un tel programme qui impose une fermeture systématique des portes pose la question de sa légalité au regard, notamment, des dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Si l’article D. 71 du code de procédure pénale, issu d’un décret du 20 mars 2003, dispose que « les maisons centrales et les quartiers maison centrale comportent une organisation et un régime de sécurité renforcé », l’article 717-1 du même code prévoit que le régime de détention des personnes détenues « est déterminé en prenant en compte leur personnalité, leur santé, leur dangerosité et leurs efforts en matière de réinsertion sociale ». Il s’agit de la base légale des régimes différenciés dont le principe repose sur l’individualisation des régimes de détention, déterminés en application de l’article 89 de la loi pénitentiaire, de sorte qu’un régime de détention unique ne peut être appliqué collectivement à un ensemble de personnes détenues. Aucune disposi-

tion légale n'écarte, pour les personnes détenues en maison centrale, l'application de ces dispositions. L'objectif poursuivi de protection des personnes vulnérables n'apparaît pas incompatible avec la mise en œuvre des régimes différenciés au sein des maisons centrales même s'il est certain que cela oblige la direction et les personnels à plus de vigilance et à une réévaluation régulière de la situation de chaque personne détenue.

En réponse à la saisine du Contrôleur général, le directeur de l'administration pénitentiaire a indiqué que la doctrine de son administration demeure inchangée depuis 2003 et impose le régime « portes fermées » comme le seul applicable au sein des maisons centrales. Il ajoute : « Si des assouplissements à la règle de la fermeture systématique des portes peuvent être observés, mes services ont pour instruction de rappeler les règles applicables et d'accompagner s'il y a lieu les établissements concernés afin de rétablir le régime portes fermées ». **Le directeur de l'administration pénitentiaire précise toutefois qu'il n'est pas exclu qu'à terme, la mise en œuvre de régimes différenciés puisse être envisagée dans certaines maisons centrales.**

#### **4.4 Le renouvellement des titres de séjour des personnes détenues**

Le Contrôleur général a constaté, de longue date, dans les établissements visités des pratiques divergentes des préfectures pour le renouvellement des titres de séjour des personnes détenues. Il semble que certaines administrations déconcentrées soient réticentes au principe même de la délivrance des titres à des personnes incarcérées et estiment devoir attendre la fin de la détention pour examiner les demandes.

Or, le refus de renouvellement du titre rend pratiquement impossible au demandeur l'accès à des mesures d'aménagement de peine : elle est donc source de discrimination dans l'exécution de la peine. C'est la raison pour laquelle le Contrôleur général a interrogé à plusieurs reprises le ministre de l'intérieur sur ces pratiques et leur évolution possible. Il lui a été répondu qu'un projet de convention cadre avait été élaboré et validé par l'autorité ministérielle. Toutefois, malgré plusieurs relances, au moment de l'écriture du présent rapport, cette convention cadre n'a pas été communiquée au Contrôleur général et ne semble pas être entrée en vigueur. Les difficultés soulevées par le Contrôleur général dans ses courriers continuent donc à se poser dans un nombre non négligeable de préfectures.

#### **4.5 L'usage de l'informatique en détention**

Dans son avis du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues, le Contrôleur général soulignait que l'accès aux services informatiques en ligne était d'autant plus important pour les personnes détenues que ces dernières ne disposent pas de la liberté d'aller et de venir. Une grande part de l'information provenant de l'extérieur, utile

notamment pour la réinsertion des détenus à leur sortie, n'est donc disponible que grâce au support informatique. Force est de constater que l'utilisation de l'informatique en détention fait encore l'objet de contraintes telles qu'elles privent les personnes détenues d'un outil privilégié d'information, de communication et de réinsertion.

Comme le Contrôleur général a pu le constater lors d'une enquête effectuée sur place dans un établissement pénitentiaire, en juin 2012 (et dont le détail se trouve aux pages suivantes), les modalités de contrôle du matériel informatique peuvent aboutir à des saisines durables d'un ordinateur (plusieurs mois) sans mise en œuvre d'une procédure disciplinaire ni possibilité pour la personne détenue de faire valoir ses observations au titre de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Le Contrôleur général a également constaté que ni les rapports de fouille des ordinateurs ni les autorisations ou refus de suppression de données n'étaient insérés dans les dossiers informatiques personnels des personnes détenues, ce qui empêche la traçabilité des mesures de contrôle et des suites qui leur sont données. Plus généralement, **le Contrôleur général constate à nouveau que les dispositions relatives à l'informatique continuent à s'appliquer de manière sensiblement différente d'un établissement à l'autre, causant un préjudice important aux personnes détenues lors de leur transfert**. Dans de nombreux courriers reçus, des personnes détenues font état d'une privation durable de leur ordinateur à la suite d'un changement d'établissement sans qu'elles comprennent les raisons de la retenue d'un matériel qu'elles utilisaient parfois depuis longtemps.

Enfin, le Contrôleur général a également constaté que la possibilité pour les personnes détenues d'accéder à l'informatique dans des locaux partagés ne compense pas les restrictions posées à l'usage de l'informatique dans les cellules. Dans l'établissement au sein duquel a été réalisée l'enquête en juin 2012, plusieurs difficultés de fonctionnement et notamment le constat d'infractions dans l'utilisation des matériels informatiques mis à disposition ont motivé la fermeture de la salle informatique (fermeture effective depuis deux ans à la date de l'enquête), sans projet de réouverture à ce jour. Dans ce cas, il convient de souligner, pour le déplorer, que la restriction générale de l'accès à l'informatique est motivée par l'incapacité de l'administration, compte tenu de ses moyens, à en contrôler l'usage. Il en va de même, de manière persistante et pour l'ensemble des établissements, de l'accès aux services de messagerie électronique.

Voici le rapport d'enquête tel qu'il a été transmis au directeur du centre de détention concerné :

« Madame la Directrice,

« Afin de mieux appréhender l'accès à l'informatique pour les personnes détenues au sein de votre établissement, j'ai délégué deux chargées d'enquête pour qu'elles procèdent sur place à des vérifications sur pièces et s'entretiennent avec la directrice adjointe, le correspondant local des systèmes d'information et des personnes détenues propriétaires de matériels informatiques.

« Elles se sont présentées dans votre établissement les 18 et 19 avril dernier où elles ont pu accéder sans difficultés aux documents sollicités et s'entretenir de façon confidentielle avec l'ensemble des personnes qu'elles souhaitaient entendre.

« À partir des différentes difficultés soulevées concernant l'accès à l'informatique, les constats suivants ont pu être effectués :

« Réglementation de l'accès à l'informatique au centre de détention

« Le règlement intérieur du centre de détention, validé le 11 mai 2009 par la direction interrégionale des services pénitentiaires, précise les modalités d'accès à l'informatique en détention, dans la section 3 relative aux relations. La fiche technique n° 3, annexée au règlement intérieur, précise le cadre légal et traite de la demande d'achat d'équipement informatique, du matériel (principales technologies autorisées et interdites), de l'échange de supports informatiques, des mots de passe sur les ordinateurs, du scellement des boîtiers, de la fouille physique et logique des ordinateurs et supports d'information, de la libération ainsi que des publications informatiques. Ce texte se réfère à la circulaire du 10 août 2006.

**« Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) recommande que la partie du règlement intérieur traitant de l'usage de l'informatique au centre de détention soit mise à jour des circulaires en vigueur.**

« En sus de ce texte, la circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique pour les personnes placées sous main de justice est consultable en détention, dans les bureaux des premiers surveillants et chefs d'hébergement.

« Depuis la fouille informatique générale organisée par la direction interrégionale des services pénitentiaires de... en janvier 2012, un exemplaire de la version communicable de la circulaire précitée est remis à chaque personne détenue qui sollicite l'acquisition d'un ordinateur ou l'utilisation de l'outil informatique en cellule contre récépissé.

« Le correspondant local des systèmes d'information (CLSI) occupe ce poste depuis 2003. Il est désormais seul, son ancien collègue ayant quitté ses fonctions au sein de l'établissement plusieurs semaines avant l'enquête sur place. En sus de la gestion des matériels informatiques des personnes détenues, il est en charge du parc informatique de l'établissement : ordinateurs du personnel de l'administration pénitentiaire et des salles d'activités (bibliothèque, centre scolaire, salle informatique, ateliers). Le CLSI a indiqué qu'il ne possédait pas de diplôme dans le domaine de l'informatique. Il a par ailleurs précisé auprès des chargées d'enquête que les personnes détenues possédaient des connaissances informatiques souvent plus élevées que les siennes.

**« Le CGLPL préconise le recrutement aux postes de CLSI de personnes diplômées en informatique. À défaut, les personnels sélectionnés doivent pouvoir bénéficier d'une formation diplômante dans cette spécialité.**

« Au jour de l'enquête, soixante-quatre ordinateurs<sup>1</sup> se trouvaient en détention : deux d'entre eux appartenant à des personnes prochainement libérées, compensés par la demande d'acquisition de matériels informatiques pour deux autres personnes détenues. À titre de comparaison, au

---

1. Au jour de la visite, l'effectif total de l'établissement s'élevait à 293 personnes détenues. Le rapport de personnes possédant un ordinateur en détention était alors de 22 % de la population hébergée.

20 septembre 2011, cinquante-cinq personnes détenues possédaient un ordinateur au centre de détention.

« Il a été indiqué aux chargées d’enquête que soixante-dix-huit consoles de jeux se trouvaient au centre de détention, au jour de la visite. Or, il ressort du listing des consoles de jeux - non daté - porté à la connaissance des chargées d’enquête que cinquante-six personnes détenues possèdent une ou plusieurs consoles de jeux, soit soixante-deux consoles de jeux réparties comme suit :

- une dont la nature n'est pas précisée ;
- trente-sept PS2 ;
- seize PS1 ;
- huit Game Cube.

« Ce listing, établi sous la forme d'un tableau, comporte le numéro d'écrou de la personne détenue, son nom, la nature de la console et sa référence, la date d'achat, le numéro de cellule et des observations (transfert, placement à la fouille, sortie, don, etc.).

« Les consoles dites « *nouvelle génération* » sont interdites au centre de détention, conformément à la circulaire DAP du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique des personnes placées sous main de justice. Les personnes détenues ont la possibilité de faire entrer des consoles autorisées (PS1, PS2 et Game Cube) par le biais des parloirs, celles-ci faisant alors l'objet d'un contrôle informatique et de la pose de scellés.

« À l'inverse des dons de matériels informatiques, l'établissement autorise les dons de consoles de jeux entre personnes détenues à leur libération, avec l'accord exprès de la directrice du centre de détention. Ainsi, selon le listing précité, quatre personnes détenues détiennent une console de jeux qui leur a été donnée par une personne détenue libérée.

« Le CGLPL prend acte de la mise en place de ces deux procédures permettant aux personnes détenues de pallier l'impossibilité d'acquérir de nouvelles consoles de jeux et ainsi d'en bénéficier en détention. Cependant, en l'absence de risques avérés pour la sécurité des établissements, le CGLPL recommande que soit laissée la possibilité aux personnes détenues d'acquérir des consoles de jeux d'occasion ou des consoles de jeux dites « *nouvelle génération* ».

« L'achat des jeux pour les consoles est géré par le vestiaire tandis que le CLSI est en charge des périphériques (manettes de jeux).

« L'établissement autorise l'achat d'un ordinateur pour jouer dans le cas où il ne serait pas possible de trouver une console de jeux répondant aux critères de sécurité émis par la circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique des personnes placées sous main de justice. Il a été indiqué aux chargées d'enquête que les jeux distribués gratuitement par les magazines ainsi que ceux nécessitant une activation *via* Internet sont placés à la fouille des personnes détenues.

« Le CGLPL recommande que le CLSI procède à l'activation *via* une connexion Internet des jeux et logiciels – autorisés par la circulaire DAP du 13 octobre 2009 - fournis avec les magazines spécialisés.

« Une boîte aux lettres « *Service informatique* » a été installée en détention depuis deux mois afin de recevoir les requêtes des personnes détenues : demande d'autorisation pour des dons entre

personnes détenues ou pour la sortie du matériel informatique, questions diverses (état d'avancement de la commande, retard, etc.). Le CLSI adresse alors une réponse à la personne détenue en inscrivant les informations sollicitées sur son courrier. Le 23 avril, une borne devait être installée pour débuter la mise en place du cahier électronique de liaison (CEL). Il est néanmoins précisé qu'en cas de contestation, une copie de la requête accompagnée de la réponse est effectuée et placée au dossier individuel informatique de la personne détenue concernée. Il a pu être constaté que certaines requêtes avaient effectivement été jointes aux dossiers consultés sur place.

**« La mise à disposition en détention d'une boîte aux lettres réservée au service informatique est positive. »**

« Selon les témoignages recueillis par les chargées d'enquête et les requêtes adressées au contrôleur général, les personnes détenues éprouveraient des difficultés à rencontrer en audience le personnel en charge de l'informatique au centre de détention. Il n'a pas été possible de vérifier ces affirmations. Celui-ci affirme se déplacer quotidiennement dans les coursives des bâtiments d'hébergement dans le cadre de ses activités et répondre aux sollicitations des personnes détenues qui l'interpellent. »

**« Les modalités d'acquisition et d'utilisation du matériel informatique »**

« Chaque personne détenue possède un dossier nominatif ouvert, soit à son arrivée à l'établissement si elle est déjà propriétaire de matériel informatique, soit au moment de l'acquisition du matériel. »

« Ce dossier est composé *a minima* d'un formulaire de « demande d'acquisition ou d'utilisation d'un matériel informatique et de console de jeux en cellule », rempli par la personne détenue. Celle-ci doit notamment exposer les motifs pour lesquels il lui est souhaitable d'utiliser ou d'acquérir ce matériel. Ce document permet d'informer la personne de la réglementation relative au matériel autorisé et aux usages qui lui sont liés par l'insertion d'un résumé du règlement intérieur. Ainsi est-il décrit les conditions d'achat, les technologies licites, les interdictions liées à l'échange des supports d'information, les modalités de contrôle du matériel et du contenu des ordinateurs, le scellement des boîtiers, les modalités de fouille au cours de la détention et au moment de la libération, l'acquisition des publications informatiques et le retrait de tout objet joint à ces dernières ainsi que le cadre légal des dispositions qui précèdent. »

« Lors de l'enquête, l'établissement ayant connu une fouille organisée par la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de... sur demande ministérielle en janvier 2012, les dossiers informatiques personnels, consultés par les équipes de la DISP de..., n'étaient pas intégralement disposés dans les classeurs prévus à cet effet. En effet, un certain nombre de dossiers personnels étaient encore insérés dans les dossiers de fouille établis par la direction interrégionale et certains documents avaient été extraits des dossiers personnels. »

**« Sous réserve de documents conservés par la direction interrégionale dans le cadre de la fouille ministérielle, il est impératif de tenir à jour les dossiers informatiques personnels. »**

« Sur un ensemble de soixante-quatre ordinateurs possédés par des personnes détenues au jour de l'enquête, cinquante-huit (91 %) dossiers informatiques ont pu être regroupés et consultés par les chargées d'enquête. Sur cet échantillon, il apparaît que le document de demande d'acquisition ou d'utilisation faisait défaut pour neuf (16 %) d'entre eux. Parmi les quarante-neuf documents

présents, vingt-et-un (43 %) constituaient des demandes d’acquisition, vingt-six (53 %) des demandes d’utilisation, deux (4 %) ne possédaient pas d’information permettant de déterminer l’origine de la demande. Au vu des autres documents présents dans les dossiers informatiques personnels, il apparaît que sur les neuf dossiers ne possédant pas de fiches, l’un avait pour origine une demande d’acquisition, trois d’utilisation et cinq restent indéterminés.

« La possession d’un ordinateur doit être justifiée au regard d’un projet de formation ou de réinsertion (travail, formation professionnelle, enseignement ou activités socioculturelles), en application de l’article D. 449-1 du code de procédure pénale. Les chargées d’enquête ont pu constater que les motivations à l’origine des demandes sont principalement le souhait de suivre des formations en informatique ou dans diverses matières (vingt-trois demandes) et le fait d’avoir acquis du matériel dans un précédent établissement (vingt-et-un d’entre eux) ; tandis que sept demandes n’ont pas été motivées.

**« Le CGLPL recommande que la possibilité d’acquérir un ordinateur par une personne détenue ne soit pas assujettie à une motivation particulière.**

« Il a été précisé aux chargées d’enquête qu’aucun refus n’était en général opposé à une demande d’acquisition ou d’utilisation. Un seul cas a été rencontré, en raison du profil du demandeur, condamné pour des faits de piratage informatique. Il a pu être constaté qu’une demande d’acquisition avait également été accordée sous réserve d’une inscription à un cours d’informatique. Une attestation d’inscription datée de juin 2010 a été jointe au dossier et l’ordinateur a pu être acquis en octobre de la même année. En l’absence de date apposée sur le formulaire de demande d’acquisition, il n’est pas possible de connaître le délai moyen entre la demande effectuée par la personne détenue et les avis donnés par les autorités concernées (RLE, CPU et direction du centre de détention).

**« Le CGLPL recommande d’indiquer systématiquement les dates de signature des documents afin de permettre la traçabilité des délais établis entre les demandes initiales et la fourniture du matériel et ainsi de connaître l’historique des événements.**

« Selon la procédure définie au sein de l’établissement, la demande d’acquisition ou d’utilisation du matériel informatique émise par la personne détenue doit être visée par la commission pluri-disciplinaire unique (CPU) et la directrice. L’avis du responsable local d’enseignement (RLE) peut également être sollicité. Sur les quarante-neuf demandes consultées, sept font mention d’un accord du RLE (14 %), six de la CPU (12 %) et vingt-huit de la direction de l’établissement (57 %). Enfin, neuf (18 %) demandes ne possèdent aucun visa et seules trois (6 %) possèdent l’avis de l’ensemble des autorités (RLE, CPU et direction).

**« Le CGLPL préconise que l’accord de la CPU soit systématiquement établi par un visa apposé sur la demande d’acquisition ou d’utilisation de matériel informatique, lorsque la situation de l’intéressé est examinée dans ce cadre.**

« Un « engagement au respect des règles relatives à l’accès des détenus à l’informatique » doit également être signé par la personne détenue, énumérant les obligations, les sanctions et le cadre légal de cette réglementation. Sur l’ensemble des cinquante-huit dossiers consultés, onze (19 %) ne possédaient pas d’attestation d’engagement. Sur les quarante-sept attestations présentes, seules deux étaient datées et une n’avait pas été signée.

« Il serait souhaitable de dater l'ensemble des documents signés par les personnes détenues, notamment les engagements au respect des règles, afin de pouvoir attester de la prise de connaissance par les personnes détenues des interdictions liées à l'utilisation du matériel informatique, dès sa remise au propriétaire.

« Une attestation de bon fonctionnement de l'ordinateur après ouverture de l'unité centrale est systématiquement établie lors de la réception de l'ordinateur, suite à un transfert ou un achat. Elle doit également être signée par le propriétaire à la suite de la fouille physique du matériel. Parmi les cinquante-huit dossiers consultés, quarante-cinq attestations (78 %) étaient présentes mais sept d'entre elles n'avaient pas été signées.

« Le dossier peut également contenir la fiche de renseignement informatique qui indique la date de l'inventaire et de la remise du matériel, de l'ouverture du dossier informatique, de l'engagement du respect des règles relatives à l'accès des personnes détenues à l'informatique et de l'attestation de bon fonctionnement après le contrôle du CLSI, lors de l'arrivée dans l'établissement. Ce document renseigne également le numéro du scellé apposé sur le matériel et les constats effectués suite à la fouille informatique. Il est visé par la direction de l'établissement. Sur les cinquante-huit dossiers consultés, seules dix-neuf fiches (33 %) ont pu être extraites.

« Depuis la fouille générale du mois de janvier dernier organisée par la DISP de..., la version communicable de la circulaire du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique des PPSMJ est remise aux personnes détenues, qui sont invitées à signer un accusé réception de ladite circulaire. Toutefois, aucun document relatif à la remise de la circulaire n'a été trouvé dans l'ensemble des dossiers consultés. Il a cependant été précisé que cette circulaire avait été remise à l'ensemble des personnes propriétaires d'un ordinateur au moment du retrait du matériel informatique lors de la fouille générale. Les témoignages recueillis auprès des personnes détenues ont confirmé cette remise.

« Le CGLPL est satisfait de la pratique qui consiste à mettre à disposition des personnes propriétaires de matériel informatique la circulaire DAP du 13 octobre 2009, permettant un accès réel à la réglementation qui s'impose à elles. Il recommande son maintien aux personnes détenues nouvellement détentrices de matériel informatique et sa généralisation à l'ensemble des établissements pénitentiaires.

« Les dossiers informatiques contiennent également un double des factures attestant du droit de propriété sur le matériel acquis en détention. Sur les cinquante-huit dossiers consultés, quarante-quatre (76 %) contenaient des factures de matériels.

« Par ailleurs, les chargées d'enquête ont constaté la faiblesse des échanges des dossiers informatiques personnels d'un établissement pénitentiaire à l'autre. Ainsi, sur les vingt-huit dossiers concernant des personnes ayant acquis leur matériel dans un précédent établissement, seuls douze (43 %) possédaient un inventaire de départ ou des factures attestant d'achats précédemment effectués.

« L'achat de matériel au sein du centre de détention implique la remise à l'intéressé d'un double de la facture ; en l'absence de communication de l'intégralité des dossiers informatiques personnels entre établissements, il est difficile d'attester de la valeur marchande de certains matériels, dans l'hypothèse où une demande d'indemnisation serait envisagée, en raison d'une perte ou d'une détérioration dudit matériel.

« Il a été indiqué aux chargées d’enquête qu’il était difficile de récupérer les dossiers informatiques personnels précédemment établis et que lorsqu’une personne détenue propriétaire d’un matériel informatique était transférée vers un autre établissement pénitentiaire, l’intégralité du dossier informatique personnel était communiquée au nouvel établissement d’arrivée.

« Le CGLPL préconise qu’en cas de transfert d’une personne détenue propriétaire de matériel informatique, l’établissement de départ transmette systématiquement le dossier informatique personnel à l’établissement d’arrivée. L’inventaire de départ, l’attestation de bon fonctionnement du matériel ainsi que les doubles des factures doivent être *a minima* communiqués.

« Les personnes détenues ne sont pas autorisées à faire sortir du matériel informatique durant leur détention. Les échanges et les dons de matériels informatiques entre personnes détenues sont interdits. Une note de la direction interrégionale des services pénitentiaires de... datée du 6 août 2010 rappelle cette disposition de la circulaire DAP du 13 octobre 2009.

« En l’absence de motifs recevables tenant à la sécurité de l’établissement, le CGLPL recommande la mise en place d’une procédure autorisant et encadrant les dons de matériels informatiques entre personnes détenues sous réserve d’un contrôle du CLSI et d’un effacement des données.

« Les fournisseurs

« Au centre de détention de..., un seul fournisseur de matériels informatiques est agréé par la direction interrégionale des services pénitentiaires.

« *Z Informatique* est une société locale. Une convention a été signée entre l’établissement, ladite société et la direction interrégionale en 2009. Toutefois, les chargées d’enquête ont pu observer, au jour de la visite, qu’elle n’était pas datée. Il leur a été indiqué en réponse qu’une nouvelle convention était en cours d’élaboration, pour l’année 2012.

« Les échanges entre le CLSI et la société *Z Informatique* se font principalement par courriels. Il est à noter que le CLSI se déplace de temps à autre dans la boutique pour appliquer les garanties des matériels informatiques et vérifier le stock.

« Il est précisé aux chargées d’enquête que ni l’établissement, ni le fournisseur ne bénéficient de marge.

« Des recherches sont en cours pour trouver un deuxième fournisseur de matériel informatique. La vérification des casiers judiciaires des personnels d’une des sociétés identifiées n’a pas permis de donner suite à la procédure.

« La circulaire de la direction de l’administration pénitentiaire du 13 octobre 2009 relative à l’accès à l’informatique des personnes placées sous main de justice précise qu’« *afin de garantir l’homogénéité du parc informatique, d’offrir les meilleures conditions d’achat et surtout l’application des règles de sécurité en la matière, il peut être établi une ou plusieurs conventions qui lie les établissements pénitentiaires avec des fournisseurs de matériels informatiques locaux, régionaux ou nationaux en vente directe ou par correspondance, laquelle précise les modalités d’acquisition de ces matériels informatiques par les détenus* ».

« Une deuxième société *Pearl*, dont le catalogue est disponible en détention (en l’espèce à chaque étage de détention pour une consultation sur place ou un emprunt) propose également des matériels informatiques. Toutefois, cette société n’est pas considérée comme un fournisseur – selon

les termes de la circulaire DAP du 13 octobre 2009 – car, selon les informations délivrées aux chargées d'enquête, elle n'aurait pas souhaité signer la convention ni même fournir une liste de matériels autorisés par la circulaire précitée. Ainsi, les personnes détenues n'ont pas la possibilité d'acheter les matériels informatiques auprès de cette société, à l'exception des « petits consommables » qui seraient tolérés par l'établissement. Selon les informations fournies aux chargées d'enquête, il s'agit de tous les périphériques et consommables qui ne posent pas de difficultés en termes de sécurité, par exemple des souris, des disquettes, du papier et des cartouches d'encre.

« Contact téléphonique a été pris avec la société *Pearl* afin de connaître les motifs en vertu desquels elle aurait refusé de formaliser le partenariat existant avec le centre de détention. Il est ressorti de cet échange qu'aucun refus n'aurait été donné par la société. Par conséquent, les chargées d'enquête ne sont pas en mesure d'établir les motifs réels à l'origine de l'absence de signature d'une convention, à défaut d'éléments concordants.

« Le CGLPL rappelle les termes de l'avis du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues selon lesquels les personnes détenues doivent être 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 point 8 de l'avis précité<sup>1</sup>.

« Les acquisitions de matériels informatiques sont effectuées via les achats extérieurs. Les personnes détenues doivent remplir un bon de commande à cet effet et le transmettre au CLSI avant le 5 de chaque mois.

« Le fournisseur *Z Informatique* propose six modèles d'ordinateurs répondant aux critères définis dans la circulaire DAP du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique des personnes détenues pour un prix d'achat entre 249 euros et 799 euros (PC Z Info 1 pour un montant de 249 euros, PC Z Info 2 pour 295 euros, PC Z Info 3 pour 429 euros, PC Z Info 4 pour 459 euros, PC Z Info 5 pour 659 euros et PC Z Info 6 pour 799 euros). Il est proposé en option, avec ce pack, des écrans LCD (119 euros pour un écran 19 pouces et 169 pour un écran 22 pouces) et le système d'exploitation Windows 7 Home Edition à 119 euros. Il est à noter que le prix d'une licence du système d'exploitation Windows 7 Home Edition peut être acquis sur le marché – notamment de vente en ligne - à partir de 89,99 euros.

« Dans le cas où les personnes détenues souhaitent acquérir des pièces détachées, il a été indiqué aux chargées d'enquête qu'une demande de devis est adressée à la société afin d'informer l'acheteur du prix pratiqué, lequel valide ou non sa commande. Le montant est, dès lors, bloqué sur le compte nominatif de la personne détenue par la comptabilité. Cependant, il a été précisé aux chargées d'enquête que la personne détenue devait impérativement faire figurer le terme « devis » sur son bon de commande, sans lequel la demande de matériel valait validation de

---

1. Point 8 : « 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 ».

la commande. En son absence, il est ainsi procédé à l’acquisition des pièces sans informer au préalable la personne détenue du prix pratiqué. Cette règle, qui serait précisée oralement lors de l’entretien initial, ne fait l’objet d’aucune motion dans le règlement intérieur et n’a jamais été formalisée par une note interne de l’établissement à destination de la population hébergée. Par conséquent, certaines personnes détenues ont fait part de leur incompréhension vis-à-vis d’achats effectués sans leur accord et sans qu’elles n’aient pu avoir pris préalablement connaissance du tarif appliqué.

« **La procédure d’acquisition de matériel informatique – précisant la distinction entre une commande et un devis - doit être portée à la connaissance de l’ensemble des personnes détenues par tous moyens utiles permettant leur information.**

« Par ailleurs, il ressort de l’examen des bons de commande que certaines personnes détenues, ayant adressé leur demande d’acquisition s’appuyant sur des descriptifs et des tarifs du catalogue de la société *Pearl*, n’auraient pas obtenu de retour leur précisant de reformuler une demande auprès du CLSI. Ainsi, le matériel identifié sur le catalogue *Pearl* aurait été automatiquement commandé auprès de la société *Z Informatique*, à un prix supérieur.

« En outre, selon les témoignages recueillis, il semblerait que les motifs délivrés aux personnes détenues relativement à l’impossibilité d’acquérir du matériel auprès de la société *Pearl*, ne seraient pas clairs et feraient l’objet d’interprétations diverses. Ainsi, il aurait été précisé à certaines d’entre elles que le matériel issu de ce catalogue était moins fiable, moins performant ou qu’il n’était pas garanti. Enfin, il a été indiqué aux chargées d’enquête que certaines personnes auraient acquis des périphériques informatiques auprès de la société *Pearl*, alors que d’autres personnes détenues se seraient vues dans l’obligation de les acquérir via la société *Z Informatique*.

« L’examen des bons de commande de la société *Pearl* pour l’année 2011 et le premier trimestre 2012 fait apparaître les constats suivants :

- l’achat de câbles HDMI a été systématiquement autorisé à l’exception de deux bons de commande établis en septembre et octobre 2011 sur lesquels est mentionné la nécessité de formuler la demande auprès du CLSI ;
- l’achat de claviers a été autorisé pour des bons de commandes effectués aux mois d’avril, mai, juin, juillet 2011 mais est refusé pour les commandes effectuées depuis le mois d’octobre 2011 ;
- des souris ont pu être acquises jusqu’en mai 2011 ; les bons de commande ont été refusés à compter de cette date au motif qu’elles devaient être commandées auprès du CLSI ;
- d’octobre 2011 à février 2012, les personnes détenues n’ont plus eu la possibilité d’acheter des tapis de souris via cette société ; en mars 2012 un bon de commande mentionne l’achat de ce consommable.

« Les chargées d’enquête ont également relevé des incohérences dans les autorisations accordées. Ainsi, le 27 septembre 2011, l’achat d’un câble HDMI a été autorisé via la société *Pearl* tandis qu’une demande similaire datée du 28 septembre a été refusée au motif qu’il était nécessaire de le commander « *par l’intermédiaire des CLI, pas chez Pearl* ».

« Les chargées d’enquête ont eu connaissance de deux bons de commande identiques mais contradictoires - remplis par la même personne détenue le 4 juillet 2011 mais *a priori* signés à des dates différentes - pour l’achat d’un système d’enceintes : l’un laissait entendre un accord d’acquisition

tandis que l'autre comportait la référence biffée signifiant refus de commande. Enfin, un bon de commande rempli par une autre personne, daté du 4 septembre 2011, autorisait l'achat du même produit.

« Le CGLPL recommande qu'une information claire et précise fasse état des motifs réels pour lesquels l'administration pénitentiaire ne peut répondre aux demandes d'acquisition de matériel informatique auprès de la société Pearl. Il serait également nécessaire de lister le consommable informatique que les personnes détenues peuvent acquérir depuis ce catalogue (cartouches d'encre, rames de papier, etc.) afin d'éviter tout litige ou inégalité de traitement.

« Les chargées d'enquête ont pu consulter les commandes passées par le service informatique au fournisseur *Z Informatique* pour l'année 2011 :

- janvier 2011 : vingt-et-un articles sans mention des prix ;
- février 2011 : seize articles pour un montant total de 934 euros ;
- mars 2011 : vingt-cinq articles pour un montant total de 2 718 euros ;
- avril 2011 : treize articles pour un montant total de 2 215 euros ;
- mai 2011 : pas de bon de commande ;
- juin 2011 : dix-neuf articles pour un montant total de 1 559 euros ;
- juillet 2011 : dix articles pour un montant total de 499 euros ;
- août 2011 : pas de bon de commande ;
- septembre 2011 : dix-neuf articles pour un montant total de 3 528 euros ;
- octobre 2011 : vingt-deux articles pour un montant total de 2 758 euros ;
- novembre 2011 : pas de bon de commande ;
- décembre 2011 : vingt-six articles sans mention des prix.

« Pour l'année 2011, dix-sept ordinateurs ont été acquis par les personnes détenues. Selon les informations précitées, le montant total des commandes passées chez *Z Informatique* pour l'année 2011 s'élève à 14 211 euros.

#### « Le contrôle des matériels informatiques

« La DISP de... recommande la réalisation de deux fouilles de l'ensemble des ordinateurs par année. En pratique, le CLSI a indiqué aux chargées d'enquête qu'en dehors des fouilles réalisées à l'arrivée et au départ de l'établissement, l'ensemble des ordinateurs était analysé au moins une fois par an.

« En date du 11 janvier 2012, sur un total de soixante-trois ordinateurs, le document de suivi de contrôle du matériel informatique des PPSMJ fait effectivement apparaître un contrôle de l'ensemble des ordinateurs au moins une fois par an, sur les trois dernières années. En retirant les opérations de fouilles réalisées à l'arrivée ou en raison de l'acquisition récente d'un ordinateur au centre de détention, il apparaît que quatorze d'entre eux ont été contrôlés à trois reprises sur une même année et trente-six d'entre eux à deux reprises sur une même année. Ce document répertorie également le numéro des scellés et les mots de passe des ordinateurs. Deux ordinateurs ont été saisis dans le cadre de ces contrôles : l'un avait été remis à la direction interrégionale suite

à sa saisie en date du 17 décembre 2011 et l’autre était placé à la fouille, en attente de réparation suite à sa saisie en date du 6 mai 2011.

**« Il apparaît regrettable qu’aucun rapport de fouille ne soit inséré dans les dossiers informatiques personnels ni aucune attestation de bon fonctionnement ou d’autorisation de suppression de données. Le CGLPL recommande la centralisation de l’intégralité de ces documents au sein des dossiers informatiques des personnes détenues propriétaires de matériel informatique.**

« Lors de l’arrivée au sein de l’établissement, le contrôle physique et logique du matériel informatique est réalisé par le CLSI avant l’apposition de nouveaux scellés. Celui-ci établit un rapport de fouille, un diagnostic et un inventaire du matériel informatique de l’arrivante. Suite à son passage au quartier arrivant, la personne est convoquée au vestiaire afin d’effectuer un redémarrage du matériel en présence du CLSI. Une attestation de bon fonctionnement est alors signée par la personne détenue, laquelle est jointe au dossier informatique personnel.

« Le CLSI est confronté aux pratiques qui diffèrent d’un établissement pénitentiaire à un autre en matière d’autorisation de dépôt de matériel informatique à la fouille des personnes détenues ou de capacité de stockage des disques durs internes. Des réclamations en ce sens ont été portées à la connaissance du CLSI, comme l’attestent certaines demandes écrites figurant dans les dossiers informatiques personnels.

« **Conformément aux termes de l’avis du 20 juin 2011 relatif à l’accès à l’informatique des personnes détenues, le CGLPL souligne le préjudice causé par les applications sensiblement différentes d’un lieu de détention à un autre des dispositions relatives à l’usage de l’informatique en détention et rappelle que la limitation de la capacité de stockage des disques durs ne peut être justifiée au regard du maintien de l’ordre ou de la sécurité.**

« **Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté préconise l’établissement d’un inventaire précis du matériel informatique déposé à la fouille de la personne détenue.**

« À la libération d’une personne détenue, un contrôle du matériel informatique est effectué et les données personnelles sont supprimées. Le matériel est alors récupéré par le CLSI un à deux jours avant la date de libération, afin d’effectuer ce contrôle qui peut prendre jusqu’à une journée, selon la quantité de données présentes sur le disque dur de l’ordinateur.

« **Le CGLPL recommande que la personne détenue propriétaire d’un ordinateur puisse conserver ses données personnelles lors de sa libération.**

« Lors d’un transfert, une vérification du bon fonctionnement du matériel est à nouveau réalisée en présence de la personne, avant son envoi à l’établissement d’accueil.

« Outre les fouilles générales, le CLSI effectue également un contrôle inopiné des ordinateurs en cellule et vérifie deux fois par an le parc informatique accessible à la population hébergée, comprenant une quarantaine d’ordinateurs dédiés au scolaire et une vingtaine disposés aux ateliers. Cette vérification porte notamment sur l’intégrité des scellés. Le CLSI a ainsi en charge le contrôle d’environ 120 ordinateurs. Il a été cependant signalé aux chargées d’enquête que la salle d’informatique était fermée depuis six mois en raison de la découverte de traces de connexion de clés USB lors d’une fouille des ordinateurs et de quelques connexions Internet.

« Le CGLPL sollicite la réouverture de la salle informatique dans les meilleurs délais afin de permettre aux personnes détenues non détentrices d'un ordinateur de bénéficier d'un accès à l'informatique.

« La fouille informatique générale réalisée en janvier dernier a nécessité la présence d'une équipe de six agents du service informatique de la DISP de... durant trois semaines.

« L'ensemble des ordinateurs présents en détention ont fait l'objet d'une fouille ; des traces de clés USB et de connexion à Internet ont été découvertes sur une dizaine d'entre eux. Des entretiens ont été menés par le chef d'unité informatique de la DISP et le chef de détention avec les propriétaires des ordinateurs concernés afin d'identifier les détenteurs de ces outils de stockage. Il semblerait, selon les témoignages recueillis par les chargées d'enquête, que certaines personnes détenues aient pu conserver l'ensemble des données contenues dans leur disque dur, en échange de la révélation de l'identité des propriétaires de clés USB. Des menaces de retenue du matériel informatique ou de peines supplémentaires auraient également été utilisées à cette fin. Toutefois, les chargées d'enquête n'ont pas été en mesure de confirmer la véracité de telles déclarations. En tout état de cause, l'effacement des données illicites a été réalisé, une fois l'accord écrit de la personne recueilli, conformément à la circulaire DAP du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique des PPSMJ.

« Il ressort de l'examen des dossiers de fouille informatique que les autorisations de suppression des données contenues dans le disque dur interne de l'ordinateur ne précisent pas la nature des fichiers supprimés. Ainsi, des documents personnels, de la musique (pour laquelle les originaux se trouvaient à la fouille de la personne détenue) et des logiciels de formation tels que l'encyclopédie *Encarta* auraient été supprimés. De la même façon, des créations artistiques en vue des spectacles proposés aux personnes détenues – en lien avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation – auraient été effacées.

« Le CGLPL recommande qu'une attention particulière soit portée à la conservation des données personnelles des personnes détenues contenues dans le disque dur de leur ordinateur.

« Le CGLPL préconise également que l'effacement des données illicites soit obligatoirement soumis à l'accord préalable écrit des propriétaires ayant pris connaissance de la liste exhaustive des données concernées et des motifs pour lesquels celles-ci doivent faire l'objet d'une suppression, conformément à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000.

« Il a été indiqué aux chargées d'enquête qu'à l'issue de la fouille informatique générale de janvier dernier, des poursuites disciplinaires sont envisagées à l'encontre de certaines personnes détenues propriétaires d'ordinateurs sur lesquels des traces de clés USB ont été trouvées et dont l'utilisation était contraire à la circulaire DAP du 13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique pour les PPSMJ. L'un des propriétaires a d'ailleurs fait l'objet d'un passage devant la commission de discipline le 24 février dernier.

« Deux ordinateurs n'ont pas été restitués à leur propriétaire : l'un pour lequel des poursuites judiciaires ont été engagées par le procureur de la République en raison de la présence de photographies et de vidéos pédopornographiques et l'autre en raison du refus opposé par la personne détenue d'autoriser la suppression des données du disque dur interne de son ordinateur.

« Au jour de la venue des chargées d’enquête, aucune procédure n’avait été engagée à l’encontre du second propriétaire : pas de sanction disciplinaire ni de mise en œuvre de l’article 24 de la loi du 12 avril 2000 au titre de la retenue du matériel informatique. Les chargées d’enquête ont procédé à l’examen de son dossier informatique personnel ; aucun document n’établit la retenue de cet ordinateur. La circulaire DAP du 13 octobre 2009 relative à l’accès à l’informatique pour les PPSMJ précise que « *si le détenu refuse de signer car [...] il n’autorise pas la suppression des fichiers interdits, il le signale dans le procès-verbal. Dans ce cas, une retenue à titre conservatoire du matériel permet de faire réaliser un contrôle plus approfondi par un personnel tiers compétent* ».

« Le CGLPL souhaiterait obtenir des informations claires sur les motifs de la retenue de cet ordinateur et sa base légale au regard des textes en vigueur. »

## Chapitre 3

# Discipline et sanctions dans les lieux de privation de liberté

Les principes énoncés par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 s'arrêtent-ils à la porte des lieux de privation de liberté, dès lors que sont sanctionnées les atteintes à l'ordre intérieur dans ces établissements ? En d'autres termes, l'état de droit y a-t-il sa place et, si oui, quel en est le périmètre exact ? Ces préoccupations sont primordiales pour le respect des droits des captifs : elles concernent en premier lieu la prison, mais l'expérience acquise par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté après plus de quatre ans de visites a montré qu'elles s'étendaient au-delà, dans tous les autres lieux de privation de liberté.

Le principe de la légalité des délits et des peines semble parfois éloigné des lieux de captivité. Pourtant, est-il besoin de le rappeler, les principes généraux des lois de la République, comme les dispositions de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, ne sauraient connaître de limitations dans leur champ d'application.

Le propos est ici d'examiner l'application de règles, écrites ou non, qui viennent sanctionner des comportements jugés fautifs au sein d'une communauté de personnes captives.

Les personnes placées en garde à vue ou dans les geôles des palais de justice, en raison de la brièveté de leur passage dans ces lieux, seront écartées de cette étude.

Au cours des missions qu'ils ont effectuées, les contrôleurs ont acquis la conviction qu'il existait, en matière de discipline et de sanctions, des différences notables entre les types de lieux.

Depuis l'arrêt *Hardouin et Marie* du Conseil d'État en 1995<sup>1</sup>, les sanctions disciplinaires prononcées en milieu carcéral ne sont plus considérées comme de simples mesures d'ordre intérieur et sont désormais soumises au contrôle *a posteriori* du juge administratif.

---

1. Arrêt *Hardouin et Marie*, Conseil d'État, 17 février 1995, *Rec. Lebon* p. 82 et 85.

La Cour européenne des droits de l’homme (CEDH), quant à elle, a été amenée à se prononcer à de nombreuses reprises sur la définition et les contours de cet ordre interne aux lieux de captivité. Elle a posé quelques principes dans un arrêt *Ezech et Connors c/ Royaume Uni*<sup>1</sup> rendu par la grande Chambre le 9 octobre 2003 : si elle considère que le contentieux disciplinaire n’entre pas dans le champ de l’article 6 de la CEDH et notamment dans celui du respect nécessaire des principes du procès équitable, en revanche la Cour se réserve le droit de définir elle-même les contours de ce qui ressortit respectivement au champ pénal et au champ disciplinaire.

La CEDH a, par ailleurs, condamné à trois reprises en 2011 la France<sup>2</sup>, faute de recours effectif contre les mesures disciplinaires.

Au travers de ces décisions, deux exigences semblent être posées : d’une part, le droit à un recours effectif à l’encontre des sanctions prises par l’instance disciplinaire ; d’autre part, des garanties relatives aux conditions de détention au quartier disciplinaire.

Si ces décisions sont relatives aux conditions d’exercice du droit disciplinaire en détention, force est de constater qu’il n’existe pas de jurisprudence similaire quand il s’agit des patients hospitalisés sans leur consentement, des enfants dans les centres éducatifs fermés ou des étrangers en rétention.

Ainsi, en l’absence d’un droit disciplinaire formel répondant aux exigences de la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme, l’imagination humaine, très fertile en la matière, a inventé toute une gamme de sanctions déguisées, illicites ou clandestines au sein d’établissements où l’on ne s’attendait pas à les trouver, en particulier en matière d’hospitalisation sous contrainte ou vis-à-vis de patients détenus.

Tandis que dans d’autres institutions, tels les centres de rétention administrative (CRA) et les centres éducatifs fermés (CEF), un régime disciplinaire se dessine que l’on peut qualifier d’« embryonnaire » et dont les contours sont mal définis. Des dispositions existent, mais elles demeurent très insuffisantes et laissent subsister une part d’arbitraire non négligeable.

En revanche, il existe incontestablement au sein des établissements pénitentiaires un véritable droit de la discipline soumis à des règles codifiées, néanmoins largement perfectibles. En effet, l’existence de sanctions détournées ou dépourvues de base légale ou réglementaire est une réalité et certaines pratiques, qui s’apparentent à de l’infra-droit, ne sont pas là aussi exemptes d’arbitraire.

- 
1. Voir notamment CEDH GC 9 octobre 2003, *Ezech et Connors c/ Royaume Uni*, et Étienne Vergès, « La Cour européenne des droits de l’homme et la discipline pénitentiaire », revue Droit pénal n° 6 juin 2004, étude 7 et, pour une analyse actualisée : Jean-Paul Céré, « La procédure disciplinaire pénitentiaire à l’épreuve de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l’homme », *AJ Pénal* 2012, p. 533-536.
  2. CEDH, 20 janvier 2011, n° 19606/08, *Payet c/ France* ; CEDH, 3 novembre 2011, n°32010/07, *Cocaing c/ France* ; CEDH, 10 novembre 2011, n°483337/09, *Plathey c/ France*.

## 1. Des pratiques disciplinaires empiriques bâties sur des incertitudes juridiques

### 1.1 Des pratiques thérapeutiques détournées à des fins disciplinaires dans les établissements de santé

Existe-t-il, dans les établissements de santé tels que les unités pour malades difficiles (UMD), les établissements publics de santé mentale (EPSM), les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), les chambres sécurisées des hôpitaux, des pratiques qui pourraient s'apparenter à une gestion disciplinaire des patients ? Un régime disciplinaire peut-il s'appliquer dans la mesure où la notion de faute ne peut exister dans des établissements de soins psychiatriques ? Comment interpréter certaines pratiques, notamment la contention et le placement en chambres d'isolement ?

#### 1.1.1 Au sein des établissements de santé mentale

Des sanctions déguisées peuvent concerner des éléments très concrets de la vie quotidienne des patients. Officiellement, il s'agit de « mesures de soin prises dans l'intérêt du malade ».

La notion de « cadre de soin » semble en effet parfois servir des fins d'organisation du service ou des fins disciplinaires, mais non une visée strictement thérapeutique, y compris en ce qui concerne l'administration de neuroleptiques, parfois qualifiée de « camisole chimique ».

Dans le vocabulaire médical, le « cadre de soins » recouvre :

- les objectifs du soin de chaque patient pris individuellement ;
- les projets collectifs (atelier d'ergothérapie, groupe de parole, sortie culturelle, etc.) ;
- les théories et les concepts thérapeutiques de référence sur lesquels se réfléchissent et se construisent les projets individuels ;
- les règles de vie de l'unité d'hospitalisation où est accueilli le patient.

Venir aux entretiens avec le psychiatre, prendre son traitement, respecter les règles de fonctionnement d'un atelier, prendre son repas en salle commune ou bien en chambre, respecter les horaires de sieste, de visite, de coucher, tout cela fait partie du « cadre ».

*Les contrôleurs ont pu constater que le cadre de soin était trop souvent mis en avant pour justifier des mesures hors du champ thérapeutique.* Ainsi prendre une douche chaque jour se justifie par soi-même, car c'est une règle d'hygiène ; en revanche, l'impossibilité de recevoir la visite de sa famille les vendredis trouve difficilement sa justification dans la seule invocation du « cadre de soin » défini dans l'intérêt du patient.

La présence de mineurs dans une unité pour adultes devrait également ne répondre qu'à des critères thérapeutiques, à l'exclusion de toute autre considération.

Le « cadre de soins » se construit et se modifie de façon unilatérale, par l'équipe soignante. Les patients n'ont aucun pouvoir de décision sur ce « cadre » ni aucun contrôle sur son application.

**La plupart du temps, aucune traçabilité de ces restrictions importantes aux libertés fondamentales n'existe. Aucun registre *ad hoc* n'est instauré. Il a parfois été affirmé aux contrôleurs que ces prescriptions figuraient dans le dossier médical, non accessible au Contrôleur général. Par conséquent, les patients n'ont aucun recours contre l'arbitraire d'une décision qu'ils peuvent estimer à juste titre abusive, dans la mesure où elle est, par définition, non motivée et non écrite.**

Il en va ainsi tout d'abord de l'interdiction opposée au malade de rencontrer ses proches pendant un temps limité, « dans son intérêt » ; dans un certain nombre de centres hospitaliers visités, cette interdiction est même érigée en principe à l'issue de la première semaine d'admission.

Tel est le cas également de l'interdiction de téléphoner ou de recevoir des appels téléphoniques. Dans certains établissements, par décision de principe, les personnes placées en hospitalisation sous contrainte n'ont pas accès au téléphone pendant la première semaine de leur hospitalisation. La durée des communications téléphoniques peut également être limitée.

Le malade peut également se voir opposer une interdiction de correspondre avec ses proches. Dans un établissement du Nord de la France, certaines lettres peuvent être interceptées « dans l'intérêt du malade et placées à son dossier », sans qu'il n'existe en la matière ni procédure ni traçabilité.

Aucun établissement visité n'a mis en place un registre permettant d'assurer une traçabilité des courriers adressés par les malades aux autorités administratives ou judiciaires. Cette atteinte à la liberté de correspondance et à son secret trouverait là encore sa justification dans des motifs d'ordre thérapeutique.

Toutefois, il n'est pas toujours établi qu'il existe une réelle proportionnalité entre cette restriction à un droit fondamental et le motif médical, ainsi que l'exige l'article L. 3211-3 du code de la santé publique<sup>1</sup>. Or, en l'absence de procédures écrites, une suspicion de sanctions déguisées peut légitimement peser sur ces pratiques.

---

1. Dont l'alinéa dispose que « lorsqu'une personne atteinte de troubles mentaux fait l'objet de soins psychiatriques en application des dispositions des chapitres II et III du présent titre ou est transportée en vue de ces soins, les restrictions à l'exercice de ses libertés individuelles doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à son état mental et à la mise en œuvre du traitement requis. En toutes circonstances, la dignité de la personne doit être respectée et sa réinsertion recherchée. »

Bien souvent, le cadre de soins est adapté en fonction des événements du quotidien. En réaction à un acte individuel, une mesure est prise, qui modifie le quotidien de l'ensemble des patients. Comme l'explique un infirmier en UMD : « Il y a un accrochage avec un soignant et ça se construit [le cadre coercitif] souvent au détriment des autres ».

Quelques courriers reçus par le Contrôleur général ont en effet permis de mettre en lumière l'existence de ces sanctions collectives dans les établissements de soins. À titre d'exemple, l'un de ces courriers rapportait les instructions données par un médecin à l'ensemble du personnel soignant en termes de mesures à appliquer aux patients, à la suite de quatre débuts d'incendie dont l'auteur n'avait pas été identifié : « la structure ne permet plus de sortie y compris dans le jardin ; plus de tabac, briquet et prélever ceux qui restent en possession des patients ; suppression des portables, des coups de téléphones et des visites. Pour tous les patients jusqu'à nouvel ordre ». Saisi par le Contrôleur général à ce sujet, le directeur de l'établissement a indiqué que « ce type de mesures conservatoires [peuvent être prises] lorsque la sécurité des patients et des soignants est en péril, ce qui était manifestement le cas. Les mesures prises concernant les briquets, les cigarettes et la fermeture des chambres étaient destinées à prévenir un nouvel incendie dans l'unité. En réponse, le Contrôleur général a souligné que, si le retrait des briquets et du tabac pouvait être compréhensible par mesure de précaution, « il ne semble pas que la suppression des portables, des coups de téléphone et des visites ainsi que l'interdiction de sortie y compris dans le jardin relèvent de mesures de sécurité. En effet, il s'agit là de droits fondamentaux, dont les restrictions ne peuvent être exercées qu'au regard de l'état mental et de la mise en œuvre du traitement requis, en application de l'article L. 3211-3 du code de la santé publique ».

Si des mesures de précaution peuvent être prises dans l'intérêt des patients et du personnel, aucune sanction, *a fortiori* collective, ne devrait être appliquée à l'encontre de personnes hospitalisées sans leur consentement. L'établissement de santé est un lieu de soins et non de punition.

Les contrôleurs ont également constaté un manque général de transparence et de traçabilité concernant les décisions de placement en chambre d'isolement et sous contention en dehors des mentions qui seraient éventuellement portées sur le dossier médical, non accessible aux contrôleurs.

Dans la plupart des établissements de santé contrôlés, il existe un protocole régissant les placements en chambre d'isolement ou sous contention. Il a toutefois été indiqué aux contrôleurs que les fiches *ad hoc* n'étaient pas toujours insérées dans les dossiers médicaux des patients.

Les contrôleurs se sont d'ailleurs heurtés bien souvent à des difficultés pour obtenir des données concernant ces placements. Dans un établissement situé outre-mer, le personnel soignant a très clairement affirmé que la chambre d'isolement faisait fonction de « cellule de punition » pour sanctionner certains patients. Telle était d'ailleurs

la situation d'un malade qui bénéficiait d'une irresponsabilité pénale sur le fondement de l'article 122-1 du code pénal et qui avait été placé à l'isolement depuis quinze jours « pour avoir eu une relation sexuelle avec une patiente et l'empêcher de la rencontrer à nouveau ». Dans cet établissement, le placement en chambre d'isolement pour des raisons thérapeutiques n'a jamais été avancé par les soignants rencontrés.

Or, le placement en chambre d'isolement entraîne l'application d'un régime particulièrement strict : la pièce est nue et simplement meublée d'un lit scellé sur lequel est posé un matelas ignifugé recouvert d'une housse et parfois d'un drap. La plupart du temps, les patients ne peuvent prétendre à un oreiller. L'accès aux toilettes ou à un lavabo, dans un local contigu, ne peut se faire sans autorisation. Les visites sont, dans l'immense majorité des cas, interdites.

De tels traitements ne font l'objet d'aucun contrôle puisqu'il s'agit officiellement « d'un soin effectué pour le bien du patient ».

Par ailleurs, lors de leurs visites dans les établissements de santé mentale, les contrôleurs ont constaté que, dans la plupart des cas, les personnes détenues hospitalisées étaient systématiquement placées en chambre d'isolement, cette situation n'étant pas dictée par des motifs thérapeutiques. Il a été clairement affirmé aux contrôleurs qu'il s'agissait de mesures de sûreté afin d'éviter une évasion. Il a également été relevé qu'il s'agissait parfois d'une exigence des autorités préfectorales.

### **1.1.2 Au sein des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)**

La situation dans les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) ne peut ici être développée, le Contrôleur général n'ayant visité qu'une des deux structures actuellement ouvertes.

Les UHSI accueillent exclusivement des personnes détenues.

**Aux termes de l'article D. 395 du code de procédure pénale, « les détenus admis à l'hôpital sont considérés comme continuant à subir leur peine ou, s'il s'agit de prévenus, comme placés en détention provisoire. Les règlements pénitentiaires demeurent applicables à leur égard dans toute la mesure du possible ». En conséquence, les personnes détenues suivies pour des soins somatiques (UHSI) peuvent faire l'objet de poursuites disciplinaires pour toutes les fautes énumérées aux articles R. 57.7. 1 à R. 57.7.3 du code de procédure pénale, après leur retour en établissement.**

Selon les personnels rencontrés, il est rare qu'une personne détenue hospitalisée fasse l'objet de poursuites disciplinaires à son retour en milieu pénitentiaire, étant entendu qu'aucune sanction n'est prononcée et *a fortiori* appliquée pendant la durée de l'hospitalisation.

En dehors de ces procédures réglementaires peu mises en œuvre, il existe d'autres pratiques. Il a ainsi été rapporté aux contrôleurs que, au sein d'une UHSI, une personne

détenue aurait été menottée à son lit à l'initiative du personnel pénitentiaire ; ce menottage aurait duré une trentaine de minutes sans faire l'objet d'un compte-rendu à la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP), contrairement à la réglementation en vigueur.

Afin de prendre en compte les phénomènes d'agitation ou de refus d'obéissance des patients au sein des UHSI, des protocoles (le cas échéant non signés ou datés) ont parfois été élaborés. Dans une UHSI visitée, le document concerne exclusivement les contentions qui ne relèvent pas d'un traitement médical mais qui constituent, selon les termes mêmes employés dans le texte, « un traitement éducatif » ; curieusement, la prescription est faite par un médecin mais la responsabilité de l'intervention revient à l'administration pénitentiaire.

Le règlement intérieur d'une autre unité dicte la conduite à tenir en cas d'incidents commis par des personnes détenues hospitalisées : « En cas de manquements graves au règlement intérieur du CHU commis par la personne détenue, le directeur général du CHU peut notamment procéder à sa sortie par mesure disciplinaire en fonction de l'état de santé de la personne hospitalisée et après avis médical du médecin responsable de l'UHSI ».

Les contrôleurs constatent ainsi que les rôles respectifs des personnels soignants et des fonctionnaires pénitentiaires ne sont pas toujours clairement définis lorsqu'il s'agit de réagir face à un incident de nature disciplinaire.

### 1.1.3 Dans les chambres sécurisées des centres hospitaliers

À plusieurs reprises, lors de leurs visites dans les chambres sécurisées des hôpitaux, il a été affirmé aux contrôleurs que « les règles appliquées aux malades étaient celles de la garde à vue ». Ces propos, tenus ouvertement par les fonctionnaires de police en charge de la garde des personnes détenues hospitalisées, sont révélateurs d'une confusion dans les fonctions des personnels chargés d'assurer la garde des patients-détenus.

À de rares exceptions près, il n'existe aucun protocole concernant la prise en charge des personnes détenues hospitalisées en chambres sécurisées. Les rôles respectifs des fonctionnaires de police et des personnels soignants ne sont pas formalisés, ce qui laisse la place à des pratiques arbitraires pouvant être assimilées à des traitements inhumains ou dégradants.

Les contrôleurs ont en effet observé que, au sein de certains hôpitaux, des fonctionnaires de police retiraient par exemple systématiquement aux malades hospitalisés tous leurs effets et objets personnels. Il en va ainsi notamment de tous les objets de toilette : serviettes, gants de toilette, rasoirs, mousse à raser, savon, brosse à dents et dentifrice. Il a même été affirmé aux contrôleurs que les lunettes des patients étaient retirées. Livres, revues et magazines ne sont pas autorisés, sauf exception : « tout dépend si les gardiens

de la paix veulent ou non faire preuve d'un minimum d'humanité ». Dans certaines chambres sécurisées visitées, les personnes détenues étaient systématiquement placées sous contention dès leur arrivée et maintenues ainsi pendant toute la durée de leur séjour dans ces chambres.

**Les fonctionnaires de police ont la plus grande latitude dans la manière d'exercer leur mission de garde au sein des chambres sécurisées hospitalières.** Tout dépend de leur personnalité, de leurs opinions personnelles et certainement du comportement du patient qu'il convient ou non de « sanctionner ». La plupart du temps, aucune note, aucun texte n'indique la manière d'organiser la surveillance. **Le plus grand flou et le plus grand arbitraire règnent en la matière.** Il est même arrivé que des fonctionnaires de police demandent à une infirmière de procéder à la fouille d'une patiente en l'absence de femme dans l'équipe de garde. L'une des raisons invoquées par les fonctionnaires de police tiendrait en l'absence de communication par l'administration pénitentiaire d'éléments relatifs à la personnalité de la personne détenue hospitalisée : par application d'une forme de précaution indifférenciée, des règles de sécurité maximales seraient alors appliquées<sup>1</sup>.

**En raison des conditions de séjour extrêmement pénibles imposées par certains fonctionnaires de police aux patients, il existe dans certains services une tension permanente.**

Ainsi au sein d'un hôpital, il a été indiqué aux contrôleurs qu'un policier avait dû être calmé par un collègue et des personnels soignants car il tentait de brutaliser une patiente. À son retour à la maison d'arrêt le lendemain de l'altercation, celle-ci s'était vu prescrire par un médecin de l'UCSA le port d'une minerve. Le commissariat de police aurait été informé de l'incident ; le policier mis en cause a continué, par la suite, à assurer des gardes à l'unité hospitalière sécurisée, apparemment sans modifier son attitude.

Sur un site de la région parisienne, les infirmières ont déclaré aux contrôleurs « être régulièrement témoins de violences verbales voire physiques entre patients et personnel de garde ». Elles sont amenées, dans cet hôpital, à pratiquer des actions auxquelles elles sont opposées, comme par exemple administrer une piqûre de calmant à un patient fermement tenu sur son lit par plusieurs policiers. Elles ont déclaré vivre très mal ce type de situation.

**Ces situations, repérées au cours des visites et clairement inappropriées, conduisent parfois des personnes détenues à refuser d'être extraites de l'établissement pénitentiaire en raison des conditions plus dures qui leur seraient imposées dans les chambres sécurisées, dont il faut rappeler qu'il s'agit d'abord de lieux de soins.**

---

1. Sur cette application par précaution de règles de sécurité maximales, voir le développement du chapitre 1 relatif aux extractions hospitalières.

## 1.2 Un régime disciplinaire aux contours mal définis dans les centres de rétention administrative

La quasi-totalité des centres de rétention administrative (CRA) visités dispose d'une ou plusieurs chambres dont la dénomination est variable : chambre d'isolement, de mise à l'écart, chambre sécurisée. *Cette incertitude sur la dénomination révèle les errements constatés sur la fonction dévolue à ce lieu, comme son usage.* Cette situation montre enfin que si l'utilisation de ces chambres est souvent limitée, tant en durée qu'en volume, elle n'en demeure pas moins aux confins du droit.

### 1.2.1 Les lieux de la mise à l'écart et leur surveillance

Presque tous les centres visités disposent de ces chambres. Là où elles n'existent pas de manière formelle, c'est parce qu'un autre espace remplit cette fonction. Ici, c'est l'une des cours de promenade : « La cour a un aspect semblable à celle du quartier disciplinaire d'un établissement pénitentiaire (couverture grillagée, béton, goudron). Ses dimensions sont cependant plus vastes ». Il est indiqué dans le rapport de visite de ce CRA : « Il importera que la cour destinée à la promenade des personnes retenues soit aménagée de telle façon qu'elle remplisse sa fonction et ne revête pas d'aspect disciplinaire ».

Ailleurs, les personnes faisant l'objet d'une mesure de mise à l'écart étaient conduites dans les cellules de garde à vue de l'hôtel de police où elles restaient sous la surveillance du personnel des locaux de sûreté.

**Dans les dix CRA contrôlés durant la période 2011-2012, il existe des chambres qui présentent des caractéristiques diverses (surface, mobilier, disposition des équipements, etc.), en l'absence de normes établies.**

Parfois situées hors de la zone d'hébergement, à proximité immédiate du poste de police, fermées par une porte blindée percée d'un œillet, verrouillées uniquement de l'extérieur, exiguës, sans confort, peintes de couleurs sombres, à l'éclairage défaillant, elles ressemblent fort aux cellules disciplinaires des établissements pénitentiaires.

*L'un des caractères de ces chambres est qu'elles sont souvent placées sous vidéo-surveillance*, une caméra étant placée dans les angles du mur et du plafond, face au lit, dans une protection métallique. À côté de cette caméra se trouve, également sous une protection métallique, un intensificateur de luminosité qui permet à la caméra de fonctionner y compris lorsque le plafonnier est éteint. Cette surveillance n'assure pas toujours la préservation de l'intimité des personnes qui y sont placées, même si, lors de contre-visite, il a pu être noté certains changements.

La présence d'un fonctionnaire en permanence auprès de la personne placée en isolement, ou l'existence de rondes fréquentes demeurent l'exception.

### 1.2.2 La traçabilité des placements à l'isolement

Dans la plupart des centres, les mesures font l'objet d'une inscription sur le registre de rétention conformément aux instructions données par le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire dans sa note du 14 juin 2010 qui fait suite à de nombreuses recommandations émises dans ses rapports de visite par le Contrôleur général.

En revanche, contrairement aux prescriptions de cette note, le motif de la mise à l'isolement n'est pas toujours indiqué. Le parquet n'est informé de cette mesure que si elle a duré un temps suffisamment important, sans que ce laps de temps fasse l'objet d'une définition plus précise.

Les mises à l'isolement peuvent également être portées sur la main courante tenue par les personnels en poste dans le CRA, mais la mention en est souvent difficilement repérable. Parfois, le registre n'existe pas et seule la main courante informatique tient lieu d'enregistrement.

Ces difficultés dans la traçabilité rendent complexe l'évaluation des durées de placement à l'isolement des personnes retenues. Les données sont souvent purement déclaratives et font état d'un temps compris entre deux et trois heures. Il a cependant pu être constaté des durées allant jusqu'à sept jours.

Rares sont les CRA où existe une procédure spécifique fixée par une note interne rappelant le caractère exceptionnel de la mise à l'écart physique qui doit être justifiée par un trouble à l'ordre public ou de menace à la sécurité des autres étrangers retenus.

Les motifs de mise à l'écart sont divers : des insultes ou des menaces, la participation à des bagarres entre retenus, la simulation de malaise. Il a également pu être relevé dans certains des CRA visités que la mise à l'écart pouvait répondre à des motifs de type sanitaire : lorsqu'un retenu manifeste des troubles du comportement, quand il a effectué une tentative de suicide, par exemple. En effet, le trouble du comportement et le trouble à l'ordre public sont les deux motifs les plus souvent invoqués pour justifier la mise à l'écart physique.

Alors que la circulaire ministérielle du 14 juin 2010 précise que « cette procédure [de mise à l'isolement ou à l'écart] ne doit revêtir aucun caractère disciplinaire et ne doit nullement aggraver les conditions de la rétention administrative », il est constaté que durant toute la durée du placement, les repas ne sont plus pris en commun, les visites sont suspendues et le téléphone cellulaire est, le cas échéant, retiré.

Mais dans un centre une note de service interne indique : « l'utilisation des moyens de contention durant la mise à l'écart doit être strictement limitée dans le temps, en présence d'un retenu très agité et dans l'attente d'une prise en charge d'un autre type (médicale par exemple) ».

Le fondement juridique de la mise à l'écart est, selon le ministre en charge de l'immigration, tiré de l'article 17 du règlement-type élaboré en application de l'article R. 553-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cet article ne règle que la question du support juridique du règlement-type et non celle de son contenu, et donc pas celle du régime disciplinaire à mettre en place, qui requiert une disposition du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, comme le demande le contrôleur général depuis plusieurs années.

C'est sur cette base ténue que les préfets approuvent des règlements intérieurs aux centres de rétention qui comportent des dispositions relatives à la sécurité et à la discipline.

Comme tout chef d'établissement, le responsable de CRA dispose d'un pouvoir de police. À ce titre, il peut procéder ou faire procéder à toute mesure de police afin de maintenir ou rétablir l'ordre intérieur. Mais ces dispositions ne peuvent s'effectuer que sous le contrôle du juge.

S'agissant d'une mesure de type disciplinaire, il convient de relever que, à la différence de ce qui se passe dans les établissements pénitentiaires, la personne retenue ne dispose d'aucun recours possible contre cette décision de mise à l'écart. De surcroît, la jurisprudence antérieure à la loi du 16 juin 2011, si elle pouvait permettre de saisir le juge des libertés et de la détention dans le délai de cinq jours, n'est pas à ce jour stabilisée.

### 1.3 La discipline dans les centres éducatifs fermés : une construction hétérogène

Dans les CEF, les transgressions des mineurs peuvent être de trois types.

D'une part, les transgressions considérées comme graves et donnant lieu à une plainte – agression de personnel, violences et plus généralement tout acte pouvant être qualifié pénalement. Les réponses apportées font, pour la quasi-totalité des CEF, l'objet d'un protocole entre l'établissement et le parquet, prévoyant une réponse judiciaire immédiate afin d'éviter le développement d'un sentiment d'impunité.

D'autre part, les transgressions qualifiées d'incidents significatifs dès lors qu'elles constituent une violation des obligations du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve dont fait l'objet le mineur. Ce type de transgression donne lieu à une information au magistrat en charge du dossier qui peut révoquer la mesure avec pour conséquence l'incarcération du mineur. Le cahier des charges (élaboré par le ministère de la justice lors de la création des CEF) évoque le traitement de ces incidents significatifs ;

Enfin, les manquements moins graves, qui sont gérés en interne : incivilités, violences verbales, dégradations, outrages, tout comportement portant atteinte à l'ordre intérieur du CEF et qui appelle une réponse. Cette dernière catégorie ne fait l'objet d'aucun encadrement réglementaire ni recommandation du cahier des charges.

Or, la gestion interne de ces transgressions par les mineurs s'applique à leur quotidien. La discipline et son corollaire la sanction, en ce qu'elles régulent les relations au sein de la collectivité, constituent un des aspects essentiels du cadre « contenant » censé caractériser les CEF et leur mission éducative.

Et en l'absence de base légale et d'indication dans le cahier des charges, chaque CEF public ou associatif a donc élaboré, par expérimentations successives, des mesures sanctionnant les transgressions de son règlement intérieur.

La variété des systèmes disciplinaires et des modalités de leur mise en œuvre répond à la grande diversité des projets de service, voire à l'histoire de chaque établissement et aux difficultés qu'il a traversées. Il y a autant de manière de gérer la discipline qu'il y a de CEF. Toutefois, deux grandes tendances semblent se dégager.

En effet, dans une majorité de CEF les sanctions ne sont définies ni dans le règlement intérieur, ni dans le livret d'accueil. Les arguments justifiant ce flou font référence à la nécessaire individualisation de la sanction en fonction de la personnalité du mineur et à la volonté d'éviter un caractère automatique à celle-ci, toute « échelle de sanctions » étant assimilée sans nuance à une conception « comportementaliste » de la discipline. Dans ces établissements, les contrôleurs ont pu constater que les jeunes finissent par connaître globalement les sanctions encourues mais que l'absence de formalisation et donc de lisibilité du régime disciplinaire génère un sentiment d'arbitraire et d'injustice.

Les sanctions pratiquées sont très variées : coucher anticipé, déjeuner ou dîner seul, ramassage de mégots de cigarettes dans la cour, nettoyage de locaux ou d'équipement, ramassage des feuilles mortes, corvée de vaisselle sous le contrôle d'un éducateur de service, réparation de dégradation, information au magistrat...

Ce premier mode de gestion a ses dérives : l'absence de lisibilité cache parfois une difficulté de positionnement des professionnels voire un manque de réflexion sur un sujet difficile qui fait souvent débat au sein des équipes. La discipline cristallise en effet la contradiction – exacerbée dans les CEF – entre éducation et contrainte. En l'absence de règles formalisées et partagées, la gestion des interdits et des limites posées aux mineurs peut mettre à mal la cohésion des adultes et leur cohérence face aux jeunes, créant des failles que ces derniers ne tardent pas à exploiter.

Une fraction plus restreinte d'établissements a choisi de « systématiser » la discipline par un affichage d'interdits et de réponses sanctionnant les transgressions. Ce mode de gestion s'accompagne le plus souvent d'un système de points, fréquemment appelé « permis à points », se déclinant selon différentes variantes.

Dans ce système, l'évaluation du comportement de chaque mineur par les éducateurs donne lieu à une attribution de points qui font l'objet de relevés réguliers. Lorsqu'aucun écart n'est constaté, des points sont accordés au mineur. Dans le cas contraire, des points sont retirés selon la nature de l'incident : bagarre, comportement répréhensible, insultes, dégradation...

Au bout d'un mois, lorsque le jeune a accumulé un nombre de points requis, il bénéficie d'une récompense dont le contenu est défini avec lui afin de prendre en compte ses sources d'intérêt. Les avantages peuvent être une sortie au restaurant, une activité ludique ou la mise à disposition d'un élément de confort (radioréveil ou autre). La récompense peut aussi consister en un week-end supplémentaire en famille. Parallèlement aux points accordés, ce système est aussi parfois utilisé, d'une part, pour fixer l'argent de poche de la semaine et, d'autre part, pour décider des sanctions en cas de mauvais comportement.

Dans un autre CEF visité par les contrôleurs, le système disciplinaire est élaboré et les sanctions énumérées dans le livret d'accueil remis au jeune à son arrivée. Elles sont au nombre de six dans un ordre croissant selon la gravité de l'acte commis :

- réprimande ou avertissement ;
- lettre d'excuses motivées ;
- écrits permettant de réfléchir sur les faits ;
- devoirs scolaires supplémentaires ;
- travaux d'intérêts généraux au sein du CEF (balayage de la cour, nettoyage des locaux, réparation de dégradations...) ;
- demande de convocation chez le magistrat.

Chaque sanction appliquée est expliquée dans le cadre d'un entretien entre l'éducateur référent et le mineur qui peut faire appel de la sanction auprès du chef de service. Elle peut alors être éventuellement modifiée au cours d'une réunion tripartite : chef de service, mineur et éducateur. L'écoute et le dialogue garantissent ici le sens de la sanction appliquée. Les paroles échangées permettent au mineur de s'interroger progressivement sur ses actes et encouragent le développement de sa responsabilité subjective.

**Mais ce second mode de gestion disciplinaire connaît également des excès** : dans deux CEF portés par une même association, chaque manquement ou incident se traduit systématiquement par une cotation négative du mineur dont le comportement est évalué chaque jour. Cette cotation détermine des paliers qui ont pour conséquence des gratifications ou au contraire le retrait automatique de certaines facilités : pécule hebdomadaire, appels téléphoniques, MP3, radioréveils, repassage et – ce qui porte atteinte aux droits fondamentaux des mineurs – des restrictions liées aux possibilités d'engager une formation extérieure ou aux modalités des visites familiales...

**Contrairement à l'exemple précédent, la prise en charge du mineur paraît ici se réduire à sa cotation.** Cette conception « behavioriste » réduit le mineur à son comportement et laisse peu de place à la prise en compte de son individualité et de sa problématique. Le caractère mécanique de la sanction limite l'espace de dialogue entre les adultes et le mineur.

Par ailleurs, dans quelques CEF, certaines sanctions disciplinaires portent atteinte aux droits fondamentaux des mineurs. Il en est ainsi de celles consistant à restreindre les contacts entre le jeune et sa famille : limitation des communications téléphoniques, suppression de week-ends à l’extérieur ou de visites. De même l’enfermement dans une chambre – à distinguer d’une mise à l’écart temporaire pour apaisement, accompagné d’un adulte – ainsi que la pratique des sanctions collectives (fermeture d’une salle de télévision pendant quinze jours) ne peuvent être tolérés. Or, les sanctions, qu’elles prennent la forme d’une réparation ou de la suppression d’un avantage, ne doivent pas attenter aux droits fondamentaux du mineur. Comme le recommandent les Règles de La Havane<sup>1</sup>, les restrictions ou l’interdiction des contacts avec la famille, quels qu’en soient les motifs, devraient être exclues des mesures disciplinaires.

Les sanctions doivent donc être clairement définies dans un souci d’équité envers les mineurs et de cohérence entre adultes, les professionnels devraient pouvoir se référer à un barème indicatif de sanctions sous réserve de pouvoir individualiser celles-ci. Et toute mesure disciplinaire devrait pouvoir faire l’objet d’un recours de la part du jeune.

Un règlement intérieur et un livret d’accueil devraient énoncer, dans chaque CEF, de manière lisible et accessible aux mineurs, leurs droits et obligations (cf. chapitre 3 accès aux droits de la défense).

Devraient être prohibés les sanctions collectives et l’enfermement d’un mineur pour un motif disciplinaire. Cette dernière pratique est préjudiciable et dangereuse pour l’intéressé qui, isolé, peut être tenté par un passage à l’acte grave.

Par ailleurs, la circulaire du 11 décembre 2006<sup>2</sup> interdit l’usage du tabac dans les établissements recevant des mineurs placés sous main de justice. Dans les faits, une majorité de CEF tolère l’usage du tabac sans pour autant proposer un suivi spécialisé aux fins d’un sevrage progressif. Cette tolérance présente des « bénéfices secondaires » du point de vue de l’établissement : la gestion du tabac participe dans ce cas étroitement à la discipline. C’est ainsi que dans un CEF visité en juin 2012, la restriction du nombre quotidien de cigarettes (qui était déjà limité à six par jour) était érigée en sanction et, dans les faits, était la sanction la plus courante.

Au-delà des pratiques disciplinaires empiriques et des incertitudes juridiques, il a été constaté, dans un CEF visité en juin 2012, que des comportements d’adultes constitutifs de mauvais traitements – violences légères, tapes sur la nuque, oreilles tirées, coups de clef dans les côtes, brutalités diverses – étaient pratiqués à l’encontre des mineurs en guise de sanction. Ces comportements qui signent une absence totale de professionnalisme sont, dans tous les cas, inadmissibles, *a fortiori* dans le cadre d’une mission

---

1. Cf. §. IV-L alinéa 67 de la résolution 45/113 de l’Organisation des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté adopté en décembre 1990.

2. Circulaire JUSA 600415C.

éducative. Toute sanction doit rappeler la primauté de la loi et non exprimer la domination brutale des adultes.

## 2. La discipline pénitentiaire : un droit perfectible et des pratiques contestables

Tout au long du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle, l'autorité politique s'est surtout évertuée à amorcer une codification puis, après la Libération, à adoucir et à humaniser le sort peu enviable des personnes détenues soumises à des punitions cruelles diverses et variées.

Il faut attendre la Libération pour que des mesures d'humanisation de la discipline soient enfin mises en œuvre : en 1947 la « salle de discipline » (marche en sabots au pas cadencé) est supprimée, en 1974, la durée maximum de placement au quartier disciplinaire passe de 90 à 45 jours, le décret du 26 janvier 1983 supprime l'obligation pour les personnes détenues punies de cellule de porter le costume pénal (mesure qui est d'ailleurs généralisée à l'ensemble de la population pénale) ; les personnes détenues punies sont dorénavant autorisées à fumer en cellule disciplinaire.

Le principe de « la légalité des délits et des peines » appliqué en matière disciplinaire en milieu carcéral est une création très récente.

C'est avec l'arrêt *Hardouin et Marie* du Conseil d'État en 1995<sup>1</sup> et le décret du 2 avril 1996<sup>2</sup> qu'une importante réforme du régime disciplinaire en milieu carcéral est mise en place pour la première fois depuis 200 ans.

Dorénavant, les infractions à la discipline et les sanctions en prison sont clairement définies selon une classification en fonction de leur gravité et répertoriées dans le code de procédure pénale. En outre, il est mis fin à la pratique du retrait systématique des effets de couchage des personnes détenues punies de cellule pendant la journée et aux restrictions en matière de correspondance. Un recours juridictionnel est dorénavant ouvert mais soumis cependant à un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) devant le directeur régional contre les décisions du chef d'établissement. La « commission de discipline » est créée : elle remplace le « prétoire ». Présidée par le chef d'établissement, elle est composée de deux assesseurs : un membre de l'encadrement et un surveillant. Enfin et surtout, préalablement au passage en commission de discipline, une enquête doit être menée par un gradé ou un officier afin d'éclairer le chef d'établissement sur l'opportunité de poursuivre ou non la personne détenue devant l'instance disciplinaire et lui permettre de disposer de tous les éléments factuels et de personnalité lors du prononcé de la sanction.

1. Arrêt *Hardouin et Marie*, Conseil d'État, Assemblée, 17 février 1995, *Rec. Lebon* p. 82 et 85.  
 2. Décret n°296-87 du 2 avril 1996 relatif au régime disciplinaire des détenus.

C'est ensuite en application de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, que l'avocat est dorénavant admis à assurer la défense des personnes détenues traduites en commission de discipline<sup>1</sup>. Quelles que soient leurs ressources financières, celles qui en font la demande peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle.

Enfin, la loi du 24 novembre 2009, dite loi pénitentiaire<sup>2</sup> et ses décrets d'application<sup>3</sup> introduisent des modifications importantes en matière disciplinaire : le second assesseur des commissions de discipline, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2011, est choisi parmi des personnes extérieures à l'administration pénitentiaire, habilitées par le président du tribunal de grande instance. Pour la première fois une prescription en matière disciplinaire est instaurée : les poursuites ne peuvent être exercées plus de six mois après la découverte des faits reprochés à la personne détenue. Elle ne peut non plus être mise à exécution plus de six mois après son prononcé. La loi consacre en outre la possibilité pour les personnes punies d'effectuer des appels téléphoniques au cours de l'exécution de leur sanction, à raison d'un appel par période de sept jours et de rencontrer leurs proches lors d'un parloir une fois par semaine. Enfin, le quantum des sanctions applicables est réduit : la durée de séjour pour les personnes majeures en cellule de punition ne peut excéder vingt jours pour une faute disciplinaire du premier degré, quatorze jours pour une faute du deuxième degré et sept jours pour une faute du troisième degré ; cette durée peut toutefois être portée à trente jours pour des faits d'agression physique.

Par ailleurs, dans le cadre d'un plan d'actions relatif à la prévention des suicides, les personnes détenues placées au quartier disciplinaire peuvent utiliser un poste de radio en cellule de punition depuis la fin de l'année 2009.

## 2.1 Un droit disciplinaire précis mais perfectible

### 2.1.1 La mise en œuvre de la procédure disciplinaire

Depuis 1996, la procédure suivie en matière disciplinaire est la suivante : le fonctionnaire pénitentiaire témoin ou concerné par un incident rédige, par voie électronique sur le logiciel GIDE (gestion informatisée des détenus en établissement), un compte-rendu d'incident. Il appartient à un gradé (majors ou premiers surveillants) ou à un officier de décider alors s'il convient ou non d'ouvrir une enquête.

Dans l'immense majorité des établissements visités, chaque compte-rendu d'incident était systématiquement suivi d'une enquête. Seuls les faits dénoncés qui ne constituent manifestement pas des infractions disciplinaires sont, à ce stade, écartés. Au sein

1. Cf. chapitre 3 accès aux droits de la défense dans le présent rapport.
2. Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.
3. Décrets n°2010-1634 et n°2010-1635 du 23 décembre 2010.

des établissements pénitentiaires importants, un officier spécialisé est même chargé d'effectuer ces enquêtes ; dans les établissements de moindre capacité, les fonctions d'enquêteur reviennent à tour de rôle aux officiers ou aux gradés.

Toutefois, il est à noter que les fonctionnaires spécialisés dans les tâches d'enquêteurs, lorsqu'ils existent, n'ont, la plupart du temps, bénéficié d'aucune formation spécifique et [les contrôleurs ont constaté que les rapports d'enquête étaient souvent indigents, incomplets, imprécis](#). Des éléments concernant la personnalité des personnes détenues concernées ne figuraient pas toujours dans les documents d'enquête. Des confrontations étaient rarement organisées entre tous les protagonistes et surtout, « la parole du fonctionnaire concerné ne pouvait en aucun cas être mise en doute ». Des avocats ont déclaré que « les rapports d'enquêtes étaient, le plus souvent, tellement insuffisants, qu'ils ne pourraient entraîner une condamnation devant un tribunal ou n'importe quelle autre instance disciplinaire ».

**Après avoir pris connaissance du rapport d'enquête, la direction ou un officier décide ou non de poursuivre la personne détenue devant la commission de discipline.**

Dans les établissements importants, cette décision est souvent prise par un adjoint au chef d'établissement, référent pour la détention ; dans ceux de moyenne ou petite capacité, il appartient au chef d'établissement, à son adjoint ou au chef de détention de prendre une telle décision. De fait, l'autorité de poursuite et l'autorité de décision sont les mêmes.

Les contrôleurs ont constaté que le pourcentage des décisions de renvoi devant l'instance disciplinaire était très différent d'un établissement à l'autre (de 50 % à 100 %). Une minorité de chefs d'établissement a mis en œuvre le principe de la « tolérance zéro » : tous les faits constitutifs d'une infraction font l'objet d'une présentation devant la commission de discipline. À l'inverse, certains chefs d'établissement ne portent à la connaissance de la commission que les faits les plus graves. La majorité des décideurs opèrent un tri qu'ils qualifient de « raisonnable ». Il est arrivé fréquemment que des surveillants se plaignent auprès des contrôleurs « du laxisme » de la direction « qui classe, la plupart du temps, les affaires sans suite ». Par ailleurs, les personnes détenues sont rarement informées de ces classements sans suite des comptes rendus d'incident émis à leur encontre.

Lorsque des poursuites sont engagées, les délais de comparution devant l'instance disciplinaire varient fortement d'un établissement à l'autre. Ces délais peuvent ainsi s'étaler sur une durée comprise entre quelques jours et plusieurs mois. Une sanction prise trop longtemps après la commission des faits n'ayant plus aucun sens.

**Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2011, des assesseurs de la société civile – et donc extérieurs à l'administration pénitentiaire – siègent en commission de discipline.**

De fait, le personnel d’encadrement ne participe plus à la commission de discipline, qui se prive ainsi d’une source d’information essentielle sur la détention. Le Contrôleur général a souhaité, en juin 2012, rencontrer des assesseurs volontaires afin d’échanger avec eux sur leur expérience. Selon eux, la mise en œuvre effective de cette réforme, a été difficile : les présidents de tribunaux de grande instance n’ont pas fait preuve d’initiatives en la matière, à quelques exceptions près ; très souvent, le chef d’établissement pénitentiaire concerné a dû lui-même contacter les candidats « potentiels ».

Ces nouveaux assesseurs n’ont, la plupart du temps, bénéficié d’aucune formation préalable à leur prise de fonction, dispensée par l’administration pénitentiaire même s’il convient de noter que la plupart d’entre eux ont pu, en une demi-journée, rencontrer le chef d’établissement et visiter la détention. Toutefois, le règlement intérieur n’a pas toujours été porté à leur connaissance. Certains se sont plaints de « ne pas toujours être consultés par le président de la commission ». La plupart, cependant, reconnaissent « avoir toute leur place au sein de cette commission et avoir été fort bien accueillis par les fonctionnaires pénitentiaires ». Ils ont fait part de « la profonde humanité du personnel, loin de l’image négative véhiculée par des médias ».

Il arrive que les commissions de discipline se tiennent en l’absence de l’assesseur extérieur ou que, de manière exceptionnelle, certains assesseurs extérieurs ne soient jamais convoqués.

### 2.1.2 Le déroulement de l’instance disciplinaire

Lors de leurs visites, les contrôleurs ont constaté une grande hétérogénéité concernant les lieux où se déroule l’instance disciplinaire. La commission, à de très rares exceptions près, siège toujours au sein même des quartiers disciplinaires, notamment dans les établissements très récents.

Dans les établissements anciens, la plupart du temps, une ancienne cellule est aménagée en salle de commission. La surface disponible ne facilite pas un déroulement serein des débats : le président, les deux assesseurs, la personne détenue et les avocats sont « à l’étroit ». Faute de place, une table ne peut être mise à la disposition de la défense.

En raison du manque de surfaces disponibles ou de l’inadéquation des locaux existants, la commission siège parfois même dans un couloir (tel est le cas pour un centre de détention de l’ouest de la France) ou dans la salle des parloirs (pour une maison d’arrêt du Nord). La salle de commission est parfois un local « mixte », dans la mesure où elle sert également de local pour recevoir les personnes détenues de l’établissement en audience.

La disposition de la salle diffère également d’un établissement à l’autre : les membres de la commission siègent parfois sur une estrade ; la personne détenue se tient souvent

derrière une barre de justice. Parfois, une marque sur le sol indique l'endroit où la personne détenue doit se tenir debout face aux membres de la commission.

Dans la très grande majorité des cas, les délégations du chef d'établissement concernant la présidence de la commission et les placements en prévention au quartier disciplinaire sont affichées dans la salle.

**Dans la plupart des établissements, les personnes détenues appelées à comparaître devant la commission de discipline sont tenues de préparer préalablement leur paquetage en vue d'un éventuel placement au quartier disciplinaire.**

Dans certains établissements, cette procédure est justifiée par des raisons de sauvegarde des biens de la personne, plusieurs personnes détenues occupant fréquemment la même cellule. Cependant, elle est perçue comme une brimade lorsque l'hébergement est individuel. De manière générale, cette pratique équivaut à un pré-jugement.

**Les personnes détenues appelées à comparaître devant la commission de discipline subissent parfois des modalités de fouille différentes** : fouille par palpation avant comparution puis fouille intégrale en cas de prononcé d'une sanction de cellule de punition ou une seule fouille intégrale avant comparution et placement au quartier disciplinaire. Parfois, deux fouilles intégrales sont ordonnées : une avant comparution, l'autre au moment de l'entrée en cellule de punition.

#### La fréquence des réunions des commissions de discipline diffère d'un établissement à l'autre.

Au sein des établissements de grande capacité, des jours spécifiques sont dédiés aux audiences disciplinaires ; de manière générale, deux fois par semaine. Une troisième audience peut être programmée en fonction des besoins ou si une personne détenue a été placée en prévention au quartier disciplinaire. Au contraire, dans les petites maisons d'arrêt ou dans des centres de détention dont la population pénale est réputée « calme », il n'existe pas de jours spécifiques pour la tenue des audiences ; elles se déroulent en fonction des besoins.

**Le secrétariat de la commission est tenu soit par l'assesseur du personnel de surveillance, soit par un fonctionnaire pénitentiaire qui n'est pas membre de la commission.** Dans la première hypothèse, l'assesseur est totalement absorbé par une tâche rédactionnelle qui l'empêche de participer activement aux débats. Il arrive parfois que le surveillant assesseur assure également la police de l'audience.

Il n'est pas habituel, lors du déroulement des commissions de discipline, d'organiser des confrontations ou de recueillir des témoignages ; une telle procédure aurait dû, d'ailleurs, se dérouler dès la phase d'enquête (cf. *supra*). Plusieurs avocats, rencontrés par les contrôleurs, se sont plaints amèrement de l'absence de véritables débats et de témoignages croisés. Les contrôleurs ont par ailleurs constaté que les enregistrements de

vidéosurveillance étaient très rarement utilisés comme moyens de preuves lors de l’instance disciplinaire et qu’aucun moniteur n’était installé dans les salles de commission.

[La circulaire du directeur de l’administration pénitentiaire en date du 9 juin 2011](#)<sup>1</sup> prévoit expressément la présence d’un interprète lors des audiences disciplinaires. Les contrôleurs n’ont pourtant jamais observé la présence d’un interprète assermenté en commission de discipline. Lorsqu’une personne détenue comparaît et ne comprend pas la langue française, la traduction est généralement assurée, lorsqu’elle existe, par un fonctionnaire pénitentiaire ou, le cas échéant, par un codétenu. Ces solutions ne sont pas satisfaisantes. Au moins dans un établissement visité, quelle que soit la réalité, la case du formulaire selon laquelle le comparant « comprend le français » était systématiquement cochée.

Selon les établissements, les contrôleurs ont observé que les avocats désignés d’office pour assurer la défense des personnes détenues appelées à comparaître devant la commission de discipline ne se déplaçaient pas systématiquement à l’établissement et encore plus rarement lorsqu’il s’agit des défenseurs choisis par leurs clients. Saisi par le Contrôleur général à ce sujet, un directeur de centre de détention a fourni les chiffres suivants : « pour l’année 2011, sur 281 détenus convoqués [devant la commission de discipline], 167 ont demandé l’assistance d’un avocat, 56 se sont présentés », donc le tiers. Lors des contrôles, la majorité des avocats rencontrés s’est déclarée satisfaite des conditions dans lesquelles ils exerçaient leur mission au sein des établissements pénitentiaires en ce qui concerne notamment la qualité de l’accueil (cf. chapitre 3 accès aux droits de la défense).

### 2.1.3 L’échelle des sanctions appliquées

Résultant de l’application de la loi pénitentiaire de 2009<sup>2</sup> les sanctions ont été codifiées aux articles R. 57-7-33 et R. 57-7-34 du code de procédure pénale : sept sanctions sont générales et peuvent être prononcées quelles que soient la nature et les circonstances de la faute<sup>3</sup> ; sept sanctions sont spécifiques et leur prononcé est lié aux circonstances dans lesquelles la faute a été commise<sup>4</sup>.

À partir d’un échantillon constitué de douze établissements contrôlés en 2011 et au premier trimestre de 2012 concernant des établissements de différentes natures (maison

1. Circulaire JUSK 1140024C.

2. Cf. décret d’application n° 2010-1634 du 23 décembre 2010.

3. Il s’agit de l’avertissement, l’interdiction de recevoir des subsides, la privation de cantine sous certaines réserves, la privation d’un appareil, la privation d’une activité, le confinement en cellule individuelle ordinaire et le placement en cellule disciplinaire, dont la durée a été sensiblement limitée par cette réforme.

4. Il s’agit de la suspension d’un emploi ou d’une formation, le déclassement d’un emploi ou d’une formation, la suppression de l’accès au parloir sans dispositif de séparation et l’exécution d’un travail de nettoyage.

d'arrêt, centre de détention, maison centrale, centre pénitentiaire) et de toutes dimensions (capacité comprise entre 50 et 600 places), il a été procédé à un relevé des sanctions disciplinaires prononcées en commission de discipline.

Les résultats de cette étude montrent que le placement en cellule disciplinaire reste la sanction la plus prononcée :

- la proportion des placements en cellule disciplinaire par rapport à l'ensemble des sanctions prononcées est de 34 % dans l'établissement y ayant le moins recours et de 75 % dans celui où, au contraire, il est le plus prononcé. Dans quatre autres établissements, le placement en cellule disciplinaire représente plus de la moitié de l'ensemble des sanctions prononcées ;
- les placements en cellule disciplinaire avec sursis représentent 6 % des sanctions prononcées dans un établissement et 53 % dans un autre. Entre ces extrêmes, les pourcentages de quartier disciplinaire avec sursis oscillent entre 16 % et 32 %, ce dernier dans le même établissement où le placement ferme est le moins prononcé ;
- le nombre d'avertissements se situe entre 4 % et 9 % ;
- la proportion des relaxes est en général comprise entre 5 % et 18 %, sauf dans deux établissements où elle n'est que de 1 % et dans un troisième où elle atteint 23 % des décisions prises en commission de discipline. Cet établissement est aussi celui où le taux de placement au quartier disciplinaire est le plus faible ;
- le confinement n'est pas prononcé dans quatre des douze établissements constituant l'échantillon d'étude. Dans trois établissements seulement, le nombre des confinements – entre 39 et 47 – témoigne d'une existence effective dans l'échelle des sanctions : dans deux cas, le confinement est inférieur à 10 % des sanctions prononcées alors que, dans le dernier, il représente 30 %.

Dans son rapport général 2010, le comité européen pour la prévention de la torture (CPT) indique que l'isolement décidé à des fins disciplinaires constituait la forme de sanction disciplinaire la plus sévère et qu'à ce titre, reconnaissant les dangers inhérents à cette sanction, les pays précisaien la durée maximale durant laquelle elle peut être imposée. Le CPT recommande d'autoriser l'administration pénitentiaire à prononcer cette sanction pour une période maximum donnée et de réserver à un tribunal la possibilité d'imposer une période plus longue dans la limite du maximum réglementaire

#### **2.1.4 Le placement en prévention au quartier disciplinaire et l'utilisation des moyens de contrainte**

En cas d'urgence, une personne détenue peut être placée en cellule disciplinaire ou en confinement en cellule individuelle ordinaire sans attendre la réunion de la commission de discipline, ceci à titre exceptionnel et préventif, afin de maintenir l'ordre interne à l'établissement.

Les conditions cumulatives de mise en œuvre sont en lien avec la gravité de la faute et la proportionnalité de la mesure qui doit être, comme le rappelle la circulaire du 9 juin 2011<sup>1</sup>, « l'unique moyen de mettre fin à un incident ou de préserver l'ordre interne au moment où la décision est prise ». Elle ne doit être envisagée que lorsque les autres moyens de faire cesser le trouble ont échoué ou sont insuffisants.

Les décisions de placement en cellule disciplinaire sont soumises au contrôle du juge de l'excès de pouvoir<sup>2</sup>.

Sur le fondement de la loi pénitentiaire qui a introduit la faculté de procéder à un confinement à titre préventif, comme une alternative au placement en cellule disciplinaire, la circulaire précitée préconise que ce placement en cellule disciplinaire ne soit utilisé qu'en dernier recours, s'il n'est pas possible de confiner en cellule individuelle. Cette nouvelle disposition est restée totalement lettre morte dans les établissements contrôlés en 2012.

Sans être toujours restreint au cadre de l'urgence et revêtir un caractère exceptionnel, le placement en prévention au quartier disciplinaire n'est pour autant pas apparu comme étant d'un usage majoritaire au sein des établissements contrôlés. Dans les établissements de grande dimension, il est fait couramment usage du placement en prévention, notamment à la suite de refus d'une personne de « réintégrer » sa cellule le plus souvent en raison d'une cohabitation difficile avec la ou les personne(s) qui y vivent aussi. Dans les établissements à taille plus modeste, le mode de gestion du personnel – lié à sa meilleure connaissance de la population pénale – fait que le placement en prévention est plus exceptionnel. À titre d'illustration, lors du semestre précédent le contrôle d'une maison d'arrêt d'une centaine de places avec un effectif d'environ 250 personnes, il avait été procédé à neuf mises en prévention, soit une moyenne d'une prévention toutes les trois semaines ; au cours de la même période, la commission de discipline de cet établissement avait décidé quarante-six décisions de cellule disciplinaire sans sursis (total ou partiel), une mise en prévention n'ayant donc eu lieu que dans moins d'un cinquième des cas.

De manière générale, les présidents des commissions de discipline apparaissent attentifs au respect du cadre légal et conscients de leur responsabilité en la matière. Ainsi, en présence des contrôleurs à une commission de discipline, l'un d'entre eux, chef d'établissement d'une maison d'arrêt de dimension moyenne, a considéré qu'un placement de manière préventive en cellule disciplinaire plus de 2 heures et 40 minutes après la commission des faits ne permettait pas de justifier de sa nécessité pour mettre fin à l'incident ou pour maintenir l'ordre interne de l'établissement. La personne a été relaxée au motif que le placement préventif en cellule disciplinaire était illicite.

1. Circulaire JUSK 1140024C.

2. Cf. Conseil d'État, n° 293786, *Section française OIP*, 17 décembre 2008.

En revanche, dans un autre établissement, il est apparu que dans l'esprit des dirigeants les cas de placement en prévention ne répondaient pas exclusivement aux critères définis par la loi, mais relevaient aussi d'autres considérations. Ainsi, une note de service, signée du chef d'établissement, venait rappeler aux membres de l'encadrement intermédiaire (les gradés) qu'ils avaient délégation pour mettre en prévention et déplorait que cette délégation ne soit pas utilisée en réponse à certains incidents ayant « à la fois un impact sur la population pénale donnant un sentiment d'impunité mais aussi sur le personnel qui ne se sent pas soutenu ».

**Lors des placements en prévention au quartier disciplinaire, les menottes – que de nombreux premiers surveillants portent en permanence à la ceinture dans la plupart des établissements – sont fréquemment utilisées. En revanche, il n'existe pas toujours de procédure d'enregistrement mise en place et la direction interrégionale n'est pas partout informée immédiatement, ni même ultérieurement de l'utilisation des moyens de contrainte, comme le prévoit pourtant la réglementation pénitentiaire.**

Les conditions de placement en prévention au quartier disciplinaire – « les montées au mitard » – sont des sujets récurrents lors des entretiens des contrôleurs avec des personnes détenues qui leur décrivent parfois des méthodes brutales, voire violentes.

Certaines interventions se déroulent avec du personnel ayant préalablement revêtu une tenue de protection, avec casques et bouclier. Quelques établissements ont adopté la pratique de filmer toutes les interventions de cette nature dans un but de contrôle et de pédagogie dans le cadre de la formation.

### 2.1.5 Le confinement et ses modalités

Pendant la même durée que la sanction de cellule disciplinaire, le confinement emporte le placement de la personne détenue dans une cellule ordinaire qu'elle doit occuper seule. Le confinement peut s'exécuter dans la cellule de la personne concernée si elle s'y trouvait seule ; cela vaut pour une personne placée à l'isolement.

**Comme il a déjà été dit, le confinement disciplinaire n'est prononcé que de manière marginale. Ceci s'explique en maison d'arrêt par la situation de sur-occupation qui rend difficile le fait de trouver une cellule pour y exécuter cette sanction. En outre, il peut apparaître comme paradoxal de ne pouvoir bénéficier du droit à l'encellulement individuel – prévu par la loi – que dans le cadre de l'exécution d'une sanction disciplinaire...**

Certains établissements réservent une ou plusieurs cellules d'un même secteur au confinement. Dans un établissement contrôlé, il a été expliqué que la décision de créer des cellules de confinement clairement identifiées avait été prise à la suite d'un certain nombre d'erreurs commises par les agents d'étages qui avaient tendance à ne pas distinguer les personnes confinées dans leurs ailes et donc à ne pas leur appliquer le

régime disciplinaire prévu. Une maison d’arrêt a fait le choix de réserver trois cellules du quartier « sortants » au confinement. Dans un centre pénitentiaire, les cellules dédiées au confinement sont appelées « cellules de mise à l’écart ».

Ailleurs, les cellules de confinement s’apparentent à des cellules disciplinaires : dans une maison d’arrêt, elle est la dernière avant la grille donnant accès au quartier disciplinaire et présente le même état de saleté et de dégradation (murs couverts de graffitis, vitres de la fenêtre cassées).

**La sanction de confinement emporte des conséquences automatiques : suspension de l’accès aux activités sportives, culturelles et socioculturelles, suspension des activités de travail, de formation professionnelle et d’enseignement, suspension de la faculté d’effectuer en cantine tout achat autre que les produits d’hygiène, le nécessaire de correspondance et le tabac.**

La commission de discipline peut par accessoire assortir le confinement de la privation de tout appareil acheté ou loué par l’intermédiaire de l’administration pendant la durée d’exécution de la sanction (retrait du téléviseur ou de l’ordinateur). Ainsi, dans les établissements où des cellules de confinement spécifiques ont été créées, celles-ci sont généralement dépourvues de téléviseur. Mais, bien souvent, cette disposition est mal connue et les cellules réservées au confinement dans une maison d’arrêt visitée ne sont pas équipées, à la différence des autres cellules individuelles ordinaires, de télévision et de réfrigérateur, alors que le retrait de ces appareils est en principe conditionné à la décision de la commission de discipline. Lors d’un contrôle, il a été constaté que la sanction accessoire de retrait de la télévision avait été décidée en commission de discipline et mentionnée dans la procédure, sans toutefois être indiquée au prononcé de la décision de la commission de discipline, entraînant l’incompréhension de la personne détenue concernée et une altercation verbale avec le surveillant de son étage chargé d’appliquer la mesure.

**Le confinement n’emporte en principe aucune conséquence sur la correspondance, le téléphone, les visites et l’exercice du culte.**

La personne sanctionnée d’un confinement a droit à une heure quotidienne de promenade à l’air libre dont les modalités diffèrent selon les établissements : elles peuvent être inchangées par rapport à la normale, se dérouler dans un créneau horaire avec d’autres personnes détenues (les travailleurs notamment) ou bien individuellement dans des cours particulières, voire dans les cours du quartier disciplinaire et d’isolement.

**Le suivi médical d’une personne en confinement répond en principe aux mêmes règles que celles applicables au placement en cellule disciplinaire. Le médecin est habituellement avisé quotidiennement de la liste des personnes qui se trouvent placées dans cette situation et qui doivent être vues deux fois par semaine. Lors d’un contrôle exercé dans une grande maison d’arrêt, ni l’UCSA ni le SMPR n’étaient ainsi informés.**

Le confinement disciplinaire est davantage utilisé comme sanction dans les établissements où un grand nombre de levées de sanctions de quartier disciplinaire est prononcé par des médecins<sup>1</sup>. Il en résulte bien souvent une confusion entre les deux sanctions, la mesure de confinement étant perçue comme un mode dégradé d'exécution de la sanction de cellule disciplinaire.

### 2.1.6 Le rôle des services médicaux

Selon la réglementation en vigueur, l'UCSA et le SMPR (là où il existe) sont avisés quotidiennement des placements en cellule disciplinaire.

Un médecin se rend au quartier disciplinaire pour y examiner chaque personne détenue au moins deux fois par semaine et aussi souvent qu'il l'estime utile. En dehors des heures ouvrables de l'UCSA, il est fait appel à un médecin de garde au centre 15.

L'information de tout placement au quartier disciplinaire est réalisée le plus souvent directement ou par téléphone. Afin de conserver une trace de cette transmission, certains établissements informent le service médical au moyen d'une télécopie et remettent, selon ces mêmes modalités, la liste quotidienne des personnes détenues placées en cellules disciplinaire, d'isolement et de confinement.

À chacune de ses visites, le médecin vise le registre du quartier disciplinaire. De manière générale, l'examen du registre permet d'attester de passages conformes à l'obligation réglementaire de deux visites par semaine, avec cependant les deux réserves suivantes :

D'une part, il n'est pas toujours établi que la visite ait été faite par un personnel médical et non par un personnel infirmier. Ainsi, dans un établissement contrôlé en 2012, la fiche individuelle de suivi médical au quartier disciplinaire faisait état de douze visites d'un personnel de l'UCSA sur une période de quatorze jours, mais seulement de deux interventions d'un médecin, les autres visites étant assurées par une infirmière. La fréquence des passages du médecin n'était donc pas conforme à l'obligation légale.

D'autre part, l'examen prévu par la loi se limite parfois à un passage rapide du médecin qui se conclut par une signature du registre. La pratique de certains personnels de l'UCSA consistant à rester en retrait et laisser au surveillant le soin de demander à chaque personne détenue, depuis le sas de la cellule et grille fermée, si elle souhaite être vue. Une personne rencontrée au quartier disciplinaire d'une maison centrale a ainsi déclaré aux contrôleurs que, bien qu'ayant fait part d'un problème de santé – problème lié à l'intervention l'ayant conduite au quartier disciplinaire –, elle n'avait pu bénéficier d'un premier examen que huit jours après son placement : les jours précédents, le personnel de santé n'était pas entré dans la cellule.

1. En application des dispositions de l'article R.57-7-31 du code de procédure pénale.

Si le médecin estime que le maintien en cellule disciplinaire est de nature à compromettre la santé de la personne, il établit un certificat médical qu'il transmet au chef d'établissement qui doit décider la suspension de la mesure et la sortie de la personne du quartier disciplinaire.

Ce constat lie le chef d'établissement. De même, conformément à la circulaire du 9 juin 2011<sup>1</sup> « la reprise éventuelle de la sanction [est] subordonnée à un avis médical conforme ». En la matière, les pratiques médicales constatées sont très différentes d'un établissement à un autre.

Dans les établissements contrôlés, il est apparu que les sorties du quartier disciplinaire sur ordre médical étaient en général rares – faisant parfois suite à un épisode d'ordre suicidaire ou donnant lieu à une prise en charge plus orientée vers le soin (placement au SMPR, hospitalisation dans une structure de santé mentale) – sans rapport avec la perception de certains personnels de surveillance véhiculant l'idée d'une « impunité » des personnes détenues avec la « complicité » médicale. *A contrario*, il a été constaté lors d'un contrôle d'une importante maison d'arrêt que les sanctions de cellule disciplinaire n'étaient que rarement exécutées. Mais, contrairement à l'opinion largement répandue dans cet établissement, ces sorties anticipées ne résultaient pas de certificats médicaux d'incompatibilité, mais de l'initiative même des responsables de la détention après avoir signalé auprès du service médical la crainte d'un risque de passage à l'acte suicidaire.

Il a été porté à la connaissance du Contrôleur général la situation d'une personne placée en cellule disciplinaire ayant obtenu, deux jours plus tard, un avis du médecin jugeant son état incompatible avec un maintien au quartier disciplinaire. L'intéressé en a alors été extrait pour y être reconduit sept jours plus tard. Le lendemain, un autre médecin a, à son tour, jugé son état incompatible avec un maintien en cellule disciplinaire mais l'intéressé y a été à nouveau conduit trois jours plus tard. Le directeur, saisi de la situation, justifiait ces placements successifs par le fait que, selon lui, « ce certificat n'[avait] pas une valeur permanente et ne [faisait] que suspendre une sanction »<sup>2</sup>.

L'intervention du personnel médical dans le processus disciplinaire est un sujet délicat, fréquemment abordé lors des visites de contrôle des établissements pénitentiaires et qui renvoie au positionnement particulier des médecins en détention. En effet, les médecins travaillant en milieu pénitentiaire agissent en tant que médecins personnels des personnes détenues et doivent susciter la même relation de confiance que dans la « vie libre ».

1. Circulaire JUSK 1140024C.
2. Il peut aussi se produire, après un retrait de la cellule disciplinaire provoqué par une décision médicale, un retour de la même personne à la suite de la « découverte » d'une nouvelle faute (objet interdit trouvé dans sa cellule habituelle par exemple) conduisant à une nouvelle comparution devant la commission de discipline et une nouvelle punition ou bien à une mesure d'isolement (cf. § 2.2.7 ci-dessous).

Dans son rapport général pour 2010, le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) indique qu'il est important de veiller à ce que soit préservée une relation de confiance entre le médecin et son patient, fondamentale pour la préservation de la santé et du bien-être des personnes détenues.

Or, lors d'un contrôle d'une maison d'arrêt, le constat suivant a été effectué, inacceptable : avant comparution le jour-même devant la commission de discipline, chaque personne détenue était présentée à la consultation du médecin généraliste qui informait la direction du fait de savoir si son état de santé était ou non compatible avec un placement en cellule disciplinaire. Cette consultation était évidemment perçue, tant par les personnes détenues que par l'administration pénitentiaire, comme une visite d'aptitude au placement au quartier disciplinaire. Interpellé sur ce point dans le rapport de constat, le chef d'établissement a indiqué dans sa réponse qu'à la suite de cette remarque du contrôle général, les personnes détenues n'étaient plus présentées à l'UCSA avant passage en commission de discipline.

### 2.1.7 Le règlement intérieur du quartier disciplinaire et la cellule disciplinaire

Le jour même de son placement en cellule disciplinaire, la personne a en principe la possibilité de s'entretenir avec un personnel d'encadrement. À cette occasion il lui est souvent remis un document intitulé « règlement intérieur du quartier disciplinaire » ou « droits et obligations de la personne détenue majeure placée au quartier disciplinaire ». Cette remise fait parfois l'objet d'une notification par écrit. Certains établissements remettent en plus un bon de commande avec la liste des cantines autorisées en quartier disciplinaire.

Le règlement intérieur du quartier disciplinaire est affiché – parfois en très petits caractères – sur le côté intérieur de la porte de la cellule disciplinaire. Dans d'autres, un exemplaire n'est remis qu'à la demande.

**Il a pu être constaté que le règlement intérieur du quartier disciplinaire était parfois obsolète, avec une date antérieure à l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire, et de ce fait, incomplet :** absence de mention de la possibilité de téléphoner, du droit d'accéder aux parloirs, de bénéficier d'un poste de radio, ou d'ouvrages et d'objets cultuels, notamment. Dans certains établissements, il apparaît que le prêt d'un poste de radio n'est pas automatique et qu'il convient de remplir un formulaire d'accès.

Un document lu dans une maison d'arrêt visitée mentionne ainsi « ce qui est autorisé : cinq livres de la bibliothèque et les denrées périssables achetées en cantine avant le placement au QD ; et ce qui est interdit : le rasoir en cellule, le sucre en morceau et le sel ». Un autre indique le maintien pendant le séjour au quartier disciplinaire de la possibilité de recevoir la visite du délégué du Défenseur des droits ou du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Dans les établissements les plus anciens, les locaux d'hébergement disciplinaire sont souvent situés dans des endroits de la détention – parfois en sous-sol – avec un accès limité à la lumière naturelle et à l'aération, ce qui peut les rendre insalubres.

Les cellules disciplinaires sont exiguës, d'autant qu'une partie est utilisée comme sas entre la porte et la grille. Le sas comprend en général un détecteur de fumée et un point d'éclairage électrique qui est parfois le seul de la cellule. Une trappe est souvent percée dans la grille du sas afin de permettre à la personne d'utiliser un interphone (ou un bouton d'appel) et l'interrupteur électrique quand celui-ci n'est pas exclusivement commandé par le personnel depuis l'extérieur. Parfois, le grillage du sas est si épais qu'il rend quasiment nulle la visibilité de l'intérieur de la cellule du fait d'un « effet mur » jugé problématique par les surveillants effectuant les rondes de nuit.

Il arrive aussi que les toilettes soient visibles de l'extérieur par l'œilleton, ce qui est alors contraire au respect de l'intimité des personnes.

Quant aux fenêtres, elles sont souvent petites et les barreaux sont équipés de plaques de métal déployé. Pour reprendre un propos tenu par une personne détenue dans une cellule disciplinaire de maison d'arrêt, « on n'y voit pas le jour », du fait des équipements de sécurité disposés autour de la fenêtre et d'un auvent en plastique posé sur la façade extérieure afin d'éviter les communications avec les fenêtres des étages supérieurs. Toutes n'ont pas de système d'ouverture depuis l'intérieur de la cellule ; certaines en disposent mais le mécanisme est alors difficile à actionner ou l'ouverture n'est que de quelques centimètres. L'éclairage électrique est souvent d'une intensité faible, ce dont se plaignent les personnes présentes, notamment lorsqu'elles souhaitent lire.

Dans ce type d'établissement ancien, le chauffage est assuré par des tuyaux dans les mêmes conditions que dans le reste de la détention. Les personnes y souffrent d'autant plus du froid qu'elles y passent en général vingt-trois heures sur vingt-quatre.

Dans les établissements plus récemment construits, la surface des cellules est en général de l'ordre de 10 m<sup>2</sup>. La lumière naturelle y pénètre davantage et l'aération y est plus importante, grâce à des fenêtres coulissantes équipées de vitres. Parfois, des pavés de verre font office de vitres opacifiées de telle façon que si la lumière peut filtrer, aucune vision extérieure n'est possible. Comme dans les autres secteurs de la détention, les cellules disciplinaires ont en plus un caillebotis posé à l'extérieur. La vue depuis l'intérieur de la cellule peut donner sur un rouleau de concertina disposé à l'aplomb de la fenêtre.

Même si la plupart ont été, ces dernières années, réaménagées, les cellules disciplinaires sont équipées généralement de manière rudimentaire à partir de normes standardisées : un lit scellé au sol recouvert d'un matelas ignifugé, un ensemble également scellé constitué d'une tablette et d'un banc en métal, un bloc en inox comprenant toilettes à l'anglaise et lavabo avec eau froide (et parfois eau chaude) et un allume-cigarette à commande déportée.

Certains quartiers ont conservé des équipements plus anciens : « mobilier » en béton dont un bat-flanc, tablette en béton à l'aplomb du mur, toilettes à la turque en inox, plot en ciment servant de siège... ou de table, la personne ne pouvant alors s'asseoir que sur son lit pour prendre ses repas.

La plupart des cellules – sauf dans les établissements les plus récents – sont dépourvues de douche, d'étagères et parfois de prise électrique. Là où elles existent, les douches sont en général placées entre la grille du sas et les toilettes, ces dernières devant être enjambées pour y accéder. La douche n'est pas visible de l'œilleton, à la différence des toilettes.

Lors de contrôles de certains établissements, il a été constaté que l'aménagement des cellules disciplinaires faisait l'objet de davantage d'attention de la part de l'administration : des appliques lumineuses ont été posées à la tête des lits ; un rouleau de papier hygiénique et une savonnette sont distribués de manière régulière ; une procédure est en place organisant la mise à disposition de matériel et de produits de nettoyage le temps du ménage de la cellule.

Néanmoins, en règle générale, les peintures y sont souvent défraîchies et recouvertes de nombreux graffitis ; certaines cellules frappent par leur saleté alors qu'elles ont vocation à recevoir une personne à tout moment. Les personnes rencontrées déclarent fréquemment qu'elles ont dû en arrivant les nettoyer de fond en comble.

Quel que soit le type d'établissement, les espaces autour des fenêtres sont souvent remplis de détritus. Le nettoyage y est rare.

De plus en plus, des procédures d'état des lieux contradictoire sont effectuées à l'entrée et à la sortie. Elles sont en général correctement faites lorsque du personnel est dédié au quartier. Là où elles existent, elles s'accompagnent souvent de fiche d'inventaire de l'équipement de la cellule et du paquetage remis à l'arrivée au quartier disciplinaire. À titre d'exemple, un établissement ouvert en 2010 distribuait dans un filet les effets suivants : un nécessaire de couchage (couvertures, draps, taie d'oreiller) et de toilette (serviette, gant), un « kit » de produits d'hygiène et d'entretien (shampooing, gel douche, savon, dentifrice, brosse à dents, mousse à raser, eau de javel diluée, crème à rincer), du papier hygiénique, une serviette de table et un petit poste radio.

Dans la plupart des établissements contrôlés, les couverts sont systématiquement récupérés par le personnel après le repas. De même, les lames sont reprises par les surveillants immédiatement après le rasage.

### 2.1.8 Le régime appliqué au quartier disciplinaire

La personne placée en cellule disciplinaire a droit à au moins une heure quotidienne de promenade dans une cour individuelle dédiée à cet effet. Cette disposition est en général partout respectée.

Il en va différemment d’une « recommandation » émise dans la circulaire du directeur de l’administration pénitentiaire citée *supra* préconisant « de mettre en place au moins deux promenades par jour, l’une le matin et l’autre l’après-midi ». Dans certains établissements qui disposent de cours de promenade communes aux quartiers d’isolement et disciplinaire, seules les personnes isolées bénéficient d’une promenade matin et après-midi. Dans la plupart des établissements, la promenade a lieu souvent le matin – parfois très tôt, entre 7 h et 8 h, dans une maison d’arrêt contrôlée – et est parfois déplacée à l’après-midi, en fonction des circonstances, notamment les jours de commission de discipline.

**La promenade se déroule dans des cours d’une surface moyenne comprise entre 20 m<sup>2</sup> et 30 m<sup>2</sup>, le plus souvent entièrement murées et totalement grillagées en couverture. Certaines sont recouvertes d’un barreaudage surmonté d’un métal déployé et de rouleaux de concertina. En général, les cours de promenade ne proposent aucune perspective visuelle horizontale.**

La plupart des cours sont dépourvues de tout équipement : abri, banc, point d’eau, urinoir ; certaines ont un retour de bâtiment en guise de préau. Le sol est généralement bétonné. Un rapport de visite évoque à propos d’une cour de promenade : « L’ensemble est totalement minéral et métallique ».

Lors de sa visite en France en 2006, le CPT a décrit les cours de promenade du quartier maison centrale d’un centre pénitentiaire comme des « cages servant d’espaces de promenade ». La visite réalisée dans ce même établissement en 2012 par le contrôle général a trouvé la situation inchangée.

**Les conditions d’hygiène sont très différentes d’un lieu à un autre, notamment en ce qui concerne l’état de propreté des douches.** L’intimité de la personne n’y est pas partout respectée puisqu’au moins dans deux établissements contrôlés en 2012, la porte du local de douche était percée d’une vitre, rendant la personne à l’intérieur visible depuis le couloir.

Le plus souvent, les personnes placées en cellule disciplinaire sont astreintes au même régime que les personnes placées en détention ordinaire et ne peuvent bénéficier que de trois douches par semaine. Cependant, les arguments communément développés pour la détention ordinaire – l’insuffisance de locaux de douches, le manque de temps disponible du personnel – ne sont en général pas valables pour le quartier disciplinaire ; d’ailleurs certains établissements permettent aux personnes isolées et en cellule disciplinaire de s’y rendre quotidiennement, notamment après la promenade.

**Comme il a déjà été dit, les cellules disciplinaires ne sont pas équipées d’un meuble de rangement du linge personnel.** Les effets personnels sont donc parfois entreposés dans un local fermé dont la clef est en possession du personnel, sans que la personne détenue n’y ait accès. Certains établissements ont installé un placard à la porte de chaque cellule où les personnes peuvent se servir, notamment prendre un vêtement chaud avant de se rendre en promenade. Ailleurs, les affaires peuvent être tassées dans des cartons.

Il a été constaté que des pratiques anciennes avaient encore cours ici ou là, comme l'interdiction de conserver ses chaussures en cellule disciplinaires qui sont alors déposées devant chaque porte.

**Le maintien des liens familiaux et les relations avec l'extérieur ont été pris en compte dans la loi pénitentiaire et les textes d'application. Le principe selon lequel aucune restriction ne doit être apportée au droit de correspondance serait toutefois mieux garanti si des boîtes à lettres étaient partout installées dans les quartiers disciplinaires.**

L'accès au téléphone est plus limité : Il n'est en principe possible d'appeler un proche qu'une fois par semaine pour une durée de vingt minutes (dix minutes dans un établissement contrôlé), sauf communications avec son avocat et les numéros dits « humanitaires ». Pour se faire, il est parfois obligatoire de s'inscrire auprès du surveillant la veille pour le lendemain. L'implantation du poste téléphonique peut aussi être problématique : dans un établissement contrôlé, le seul poste disponible pour les quartiers disciplinaires et d'isolement était installé dans une salle réservée aux entretiens avec les avocats et n'était donc accessible que de manière épisodique ; dans d'autres, il se trouve dans le couloir même du quartier, au détriment de la confidentialité des conversations, ce qui de surcroît pose des problèmes d'organisation au personnel pénitentiaire.

**Une visite avec un proche est autorisée par semaine. Elle se déroule en général dans un parloir sans dispositif de séparation.** Dans un établissement contrôlé, la personne n'ayant pas de visite de proche peut recevoir celle d'un visiteur de prison, ce qui *a contrario* signifie qu'il existe des restrictions pour ce dernier, alors que la réglementation en vigueur n'en prévoit aucune s'agissant du visiteur de prison, de l'avocat, du représentant consulaire, du délégué du Défenseur des droits, ainsi que des membres du contrôle général des lieux de privation de liberté.

**Alors que le placement en cellule disciplinaire entraîne un isolement parfois difficilement supportable, l'accès à la lecture se révèle souvent problématique.** Les textes en vigueur ne sont pas en cause : la privation de lecture ne peut constituer une sanction disciplinaire ; la personne placée en cellule disciplinaire a la possibilité de se faire remettre les différents ouvrages qu'elle détient dans sa cellule ou au vestiaire et de continuer à recevoir les publications auxquelles elle est abonnée. Dans la réalité, il est cependant constaté que si la personne n'a pas mis de livres dans son paquetage avant d'être placée au quartier disciplinaire, il lui sera difficile de les récupérer ultérieurement.

La difficulté provient surtout du choix de livres, journaux et périodiques que l'administration doit lui proposer. On trouve généralement au quartier disciplinaire quelques ouvrages qui semblent comme oubliés, à moins que le service du repas soit l'occasion d'en disposer, comme le pratique un établissement contrôlé où l'étagère inférieure du chariot de distribution était remplie de livres et de magazines.

Depuis quelques années, il est en principe possible de recevoir un poste radio en cellule disciplinaire. Certains établissements les mettent spontanément à la disposition de la personne placée au quartier ; dans d’autres, il faut le demander. Dans la plupart, le nombre de postes est insuffisant parce qu’ils auraient été détruits (et non remplacés) ou faute de stock de piles quand le choix a été fait d’acheter ce type de matériel.

### 2.1.9 Les voies de recours<sup>1</sup>

Le recours contre une sanction disciplinaire est largement virtuel.

Dans la plupart des cas, la décision est rendue immédiatement par le président de la commission de discipline et notifiée par écrit. Les contrôleurs ont été à même de constater que l’existence du recours administratif préalable obligatoire (RAPO<sup>2</sup>) devant le directeur interrégional était quasi systématiquement mentionnée.

Celui-ci prévoit que la personne détenue qui entend contester une décision disciplinaire dont elle fait l’objet doit la déférer dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification de la décision au directeur interrégional des services pénitentiaires avant tout recours contentieux éventuel.

Dans la plupart des établissements contrôlés en 2012, il est apparu que ceux-ci n’étaient pas en mesure de fournir le nombre de recours administratifs préalables obligatoires formés contre les décisions de leur commission de discipline. Ceci résulte certes du fait que les personnes saisissent le directeur interrégional par courrier sous pli fermé. Néanmoins, les établissements auraient les moyens de disposer de cette information dans la mesure où la direction interrégionale leur adresse ensuite une demande de transmission des pièces du dossier disciplinaire contesté.

De même, il n’existe aucune mention particulière des instances éventuellement pendantes devant le tribunal administratif, ni d’inventaire des décisions juridictionnelles rendues en matière de contentieux disciplinaire.

À l’inverse du recours administratif préalable obligatoire, les présidents de la commission de discipline ne mentionnent jamais la possibilité pour la personne détenue de demander la suspension immédiate de la sanction par la voie juridictionnelle.

De fait, les autres voies de recours juridictionnels, visant une condition d’urgence, sont très largement méconnues. Il s’agit, d’une part, du référé-suspension<sup>3</sup> qui peut s’exercer sans attendre la décision du directeur interrégional en prouvant seulement l’existence d’un recours administratif préalable obligatoire et, d’autre part, du référé-

1. Pour une étude globale des droits de la défense de la personne détenue, cf. chapitre 3 du présent rapport.

2. L’article R. 57-7-32 du code de procédure pénale.

3. Article L. 521-1 du code de justice administrative.

liberté – dont la recevabilité n'est pas conditionnée par un recours principal au fond – en cas d'atteinte à une liberté fondamentale<sup>1</sup>.

Il est vrai que la circulaire du directeur de l'administration pénitentiaire du 9 juin 2011<sup>2</sup> n'indique comme seule obligation que « la personne détenue doit être avertie clairement, dans une langue qu'elle comprend, du caractère obligatoire de ce recours hiérarchique, préalablement à un recours contentieux éventuel ». Néanmoins, l'article 91 de la loi pénitentiaire paraît être ignoré dans la réalité quand il prévoit expressément que « lorsqu'une personne détenue est placée en quartier disciplinaire, ou en confinement, elle peut saisir le juge des référés en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ».

La portée des recours au fond formés par les personnes détenues est limitée voire quasi nulle puisque, s'agissant de la sanction la plus sévère, le requérant ne se trouve plus en cellule disciplinaire lorsque le juge est amené à statuer sur sa demande. En effet, le recours n'est pas suspensif et la décision prononcée par la commission de discipline est immédiatement exécutoire. Or, la jurisprudence de la CEDH établit que le recours devant le juge doit être suffisamment rapide pour être considéré avoir un caractère d'effectivité<sup>3</sup>.

C'est la raison pour laquelle, en première lecture au Parlement, le Sénat avait introduit une présomption d'urgence en considérant que le placement en cellule disciplinaire constituait en soi une situation d'urgence susceptible de porter une atteinte grave aux droits fondamentaux de la personne détenue. Cette proposition n'avait finalement pas été adoptée.

En sus des condamnations de la France par la CEDH, le rapport général 2010 du CPT a émis la recommandation suivante : « une procédure de recours effectif devrait exister permettant de réexaminer le verdict de culpabilité et la sanction infligée en temps utile pour faire la différence avec la pratique ».

## 2.2 Une application détournée de dispositions réglementaires à des fins disciplinaires

### 2.2.1 La mise à l'écart organisée dans les « régimes différenciés »

La loi pénitentiaire a entériné le principe d'un « régime différencié », l'article 89 disposant que le régime de détention des personnes détenues « est déterminé en prenant en compte leur personnalité, leur santé, leur dangerosité et leurs efforts en matière de réinsertion sociale. Le placement d'une personne détenue sous un régime de détention plus sévère ne saurait porter atteinte aux droits visés à l'article 22 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ».

- 
1. Article L. 521-2 du code de justice administrative.
  2. Circulaire JUSK 1140024C.
  3. CEDH, 3 avril 2001, *Kennan c/ Royaume Uni*.

Les centres de détention – ou les quartiers « centre de détention » des centres pénitentiaires – sont partout organisés selon un régime de détention différencié avec des règles différentes entre les secteurs d’hébergement, le plus souvent entre les différents étages d’un bâtiment. Maisons centrales et maisons d’arrêt peuvent également être soumises à ce type d’organisation interne, à titre expérimental, sur initiative du chef d’établissement<sup>1</sup>.

**Le régime différencié se décline le plus souvent selon trois configurations :**

**Première configuration : le régime « de confiance » ou « amélioré »,** avec des plages élargies d’ouverture des cellules permettant aux personnes de bénéficier d’un accès plus libre au téléphone, à la cour de promenade, à la salle d’activité de l’aile où, le cas échéant, les repas peuvent être pris en commun.

**Deuxième configuration : le régime « commun » ou « ordinaire »,** avec des créneaux plus restreints d’ouverture des portes de cellules.

**Troisième configuration : le régime « contrôlé » ou « strict » ou « fermé »,** souvent au rez-de-chaussée du bâtiment, le seul dans lequel les personnes ne se voient pas remettre la clé du « verrou de confort » de leur cellule et n’en maîtrisent donc jamais l’ouverture. Le régime « fermé » est celui traditionnellement appliqué en maison d’arrêt et en maison centrale.

Les affectations et les changements d’affectation sont parfois décidés par l’encadrement du quartier avec validation ultérieure par la commission pluridisciplinaire unique (CPU). La situation d’une personne en régime fermé doit être réexaminée à intervalle régulier. Pourtant, il a pu être observé qu’une personne détenue pouvait y être parfois maintenue durant toute la durée de son séjour à l’établissement.

**Les motifs d’affectation dans un régime ou un autre ne sont pas partout décrits dans les règlements intérieurs.** Quand ils le sont, c’est parfois en des termes généraux et peu explicites : « comportement général du détenu au quotidien », « protection des personnes vulnérables », « implication dans les projets de préparation de sa sortie », « attitude incompatible avec un régime en porte ouverte »... Certaines saisines adressées au contrôle général montrent que ces critères d’appréciation, extrêmement larges, donnent lieu à des affectations en régime fermé pour des motifs tels que le « caractère impatient de l’un, l’état d’énerver de l’autre » etc.

La circulaire de la direction de l’administration pénitentiaire du 20 juillet 2009 précitée précise par ailleurs qu’« il va de soi que la différenciation des régimes ne peut en aucun cas être utilisée en réponse à un comportement susceptible de constituer une faute disciplinaire ».

1. Circulaire de la direction de l’administration pénitentiaire du 20 juillet 2009 relative aux modalités de mise en œuvre des régimes différenciés au sein des établissements pénitentiaires.

Le flou entourant le motif et la procédure d'affectation renforce chez la personne détenue placée en régime fermé la suspicion d'être victime d'une sanction déguisée.

Cette impression s'avère fondée dans certains cas.

De nombreux témoignages provenant de personnes détenues font état de passage quasiment systématique en régime contrôlé à l'issue d'une sanction disciplinaire, comme le relate cette personne détenue : « le 15 novembre 2011, je me suis battu avec un détenu (je me suis défendu), je suis passé au prétoire avec l'autre détenu, lui a pris 15 jours de QD, moi j'ai pris 10 jours de confinement parce qu'ils ont vu que je me suis défendu, et aujourd'hui ils veulent me garder en cellule fermée alors que je me suis tenu tranquille pendant mon confinement en cellule ».

Dans un établissement contrôlé, les personnes détenues faisant l'objet d'un compte-rendu d'incident sont affectées en régime fermé jusqu'à leur comparution en commission de discipline, échéance qui peut survenir plusieurs semaines plus tard, voire parfois plus longtemps encore.

Dans un autre centre pénitentiaire, elles peuvent aussi y être placées à la suite d'un incident pour lequel il est décidé momentanément de ne pas donner de suites disciplinaires. Dans le cas suivant, constaté lors d'un autre contrôle, une personne se trouvait en régime fermé depuis sa sortie anticipée du quartier disciplinaire sur certificat médical et il a été indiqué qu'elle y resterait durant tout le temps que durera la suspension de sa sanction.

Pourtant, la circulaire précise explicitement, en terme de garantie d'utilisation de la différenciation des régimes en dehors d'un cadre disciplinaire, que « l'affectation automatique dans le régime (le plus restrictif) contrôlé à la sortie du quartier disciplinaire doit être proscrit » et qu'« après avoir exécuté une sanction de cellule disciplinaire, le détenu doit être réaffecté dans son quartier d'origine ».

Le sentiment que les régimes différenciés peuvent servir d'outils disciplinaires est parfois encore renforcé par le fait que certains établissements les utilisent à des fins de sanctions collectives.

Ainsi une personne a-t-elle rapporté au Contrôleur général que l'ensemble du secteur au sein duquel elle était hébergée était subitement passé sous régime « portes fermées » suite à une bagarre entre deux personnes détenues, des « chamailleries » de coursives entre deux autres, un vol de tabac d'une cellule à l'autre, et du trafic de médicaments et de cannabis. En détournant ainsi l'usage réglementaire des régimes différenciés à des fins disciplinaires, cette pratique contrevient également à l'esprit même des régimes différenciés, sous-tendu par le principe d'individualisation de la peine.

En outre, plus encore qu'une simple restriction d'aller et venir, l'affectation en régime contrôlé entraîne des limitations en termes d'accès aux activités et au travail, en dépit de la disposition de la circulaire du 20 juillet 2009 qui précise que « ce dispositif

n’entraîne aucune restriction quant au régime de droit commun et quel que soit le régime appliqué ».

Le Contrôleur général a été saisi à de multiples reprises à ce sujet, comme dans le cas suivant : « Je fus suspendu le 21 mars mais en réalité, je fus déclassé d’office le vendredi 23, dès l’instant où je fus obligé de changer de bâtiment pour un autre et qui plus est, en secteur fermé, confirmé par la suite, le 26 mars à la commission. Je subis à présent une double peine ! ».

Cette situation est appliquée avec encore plus de rigueur dans les établissements pénitentiaires pour mineurs : là, le quartier disciplinaire est peu voire pas du tout utilisé mais les passages d’un régime à l’autre sont monnaie courante. « Dans l’intérêt du mineur ». Toutefois, aucune des garanties de la procédure disciplinaire ne s’applique : la défense est totalement absente et les voies de recours inexistantes.

## 2.2.2 Les changements de cellules et les fouilles de cellules

Il convient également d’examiner les critères motivant le placement d’une personne détenue dans des « cellules particulières » où règne un régime de « mise à l’écart » hybride, entre confinement et isolement, pour une durée limitée mais sans recourir aux procédures prévues par la réglementation.

Lors d’un contrôle dans une maison d’arrêt, les personnels entendus par les contrôleurs n’ont pas hésité à justifier ainsi ces affectations, prises en dehors de toute procédure écrite : « ils sont invivables en communauté et, dépourvus de ressources, ont tendance à racketter leurs codétenus ». L’un d’entre eux était placé seul dans une cellule sous ce régime particulier depuis deux mois.

Dans une autre maison d’arrêt, il a également été observé qu’un placement dans d’anciennes cellules disciplinaires réaménagées en cellules classiques était fréquent afin d’éviter le placement préventif en cellule disciplinaire, jugé anxiogène et favorisant le passage à l’acte suicidaire.

L’affection dans ce type de cellule recouvre donc, *a priori*, un caractère punitif, dans la mesure où elle constitue une alternative au placement en cellule disciplinaire. Toutefois il est précisé que l’affection dans ces cellules particulières peut également être motivée par une demande de séparation entre personnes détenues émanant d’un magistrat ou, à la demande de l’UCSA, pour un motif médical.

Il convient donc d’être particulièrement vigilant quant à l’affection des personnes détenues dans ce type de cellules. En effet, elle peut apparaître au premier abord comme une alternative « bienveillante » au placement en cellule disciplinaire. En réalité, son absence de caractère formel peut la rendre préjudiciable aux personnes détenues en termes de durée du placement, d’accès aux voies de recours, etc.

Enfin, l'affectation successive d'une personne détenue dans différentes cellules sur une courte période est régulièrement portée à la connaissance du Contrôleur général. Cette pratique, qui peut s'expliquer par différents motifs liés à la gestion de la détention n'en est pas moins, parfois, une sanction dissimulée. Un phénomène similaire se rencontre lorsque des fouilles de cellules sont pratiquées de manière très fréquente et peuvent alors être ressenties comme une forme de sanction.

### 2.2.3 Le retrait des vêtements au motif de la prévention du suicide et le recours excessif à la dotation de protection d'urgence (DPU)

L'article D. 273 du code de procédure pénale est revendiqué dans certains établissements pour décider, par mesure de sécurité, de retirer les vêtements en cas de risque suicidaire repéré.

Les contrôleurs ont pu constater que certains établissements recouraient fréquemment à cette pratique à l'égard de personnes placées en cellule disciplinaire. La décision est alors prise par la direction qui en réfère au service médical. Dans un centre pénitentiaire visité, la lecture des documents renseignés après chaque utilisation fait apparaître, pendant une période de six mois, un retrait des vêtements personnels et une attribution de vingt-neuf DPU – pour une durée moyenne comprise entre vingt-quatre et quarante-huit heures –, puis aucune pendant les cinq mois suivants. Pendant cette dernière période, la procédure avait été suspendue faute d'approvisionnement de l'établissement en nouvelles tenues moins résistantes, l'administration pénitentiaire ayant constaté que quatre suicides étaient survenus au moyen des tenues mises en service initialement. Durant ces cinq mois, l'établissement n'a pas enregistré un nombre plus important de tentatives de suicide au quartier disciplinaire.

Cependant, ce déshabillage et sa conséquence automatique, la remise à la personne d'une tenue dite « dotation de protection d'urgence » (DPU, composée notamment d'un pyjama en papier déchirable dont l'usage est extrêmement inconfortable), devraient être soumis aux dispositions de la note du 10 février 2011 qui dispose que « le recours à cet équipement est réservé aux détenus en état de crise suicidaire aiguë ou présentant un risque imminent de passage à l'acte suicidaire ».

L'utilisation de la DPU n'est donc pas systématisée pour toute personne présentant un risque suicidaire. En tout état de cause, elle ne saurait être systématique pour tous les détenus placés au quartier disciplinaire. Cette note souligne également que la DPU doit être limitée dans le temps ; à titre d'information, elle mentionne une durée moyenne d'utilisation comprise entre une et quarante-huit heures.

L'analyse de la pratique interroge : il apparaît en effet que la plupart des retraits de vêtements personnels étaient décidés après la commission de discipline du vendredi pour une mise en œuvre durant tout le week-end et qu'ils concernaient des personnes qui, en majorité, avaient exprimé leur désaccord avec la sanction en exprimant des menaces de suicide.

Il a été également porté à la connaissance du Contrôleur général le cas d'une personne détenue, placée en cellule disciplinaire et dotée de cet équipement durant la durée totale de sa sanction, soit sept jours (168 heures). De plus, au cours de son placement, l'intéressé a été amené à effectuer sa promenade, uniquement vêtu du pyjama déchirable, à 18 h en plein mois de décembre, soit une heure après le coucher du soleil, par des températures ayant varié entre 5 et 9 °C. L'échange contradictoire entre le Contrôleur général et le directeur a fait apparaître que cette personne détenue ne se trouvait pas en état de crise suicidaire, la DPU ayant uniquement été motivée par la prévention d'un risque d'incendie, en raison d'un antécédent de feu de matelas survenu deux mois auparavant. Il semblerait donc que cette mesure s'apparentait davantage à une volonté punitive déguisée qu'à une véritable prévention du suicide.

#### **2.2.4 L'octroi d'aides conditionné au comportement des personnes détenues**

De manière plus sporadique, il a pu être porté à la connaissance du Contrôleur général des cas de retraits d'aides financières visant à sanctionner un comportement.

Tel était notamment le cas d'une personne qui a subi la suppression de l'aide numéraire auquel elle pouvait pourtant prétendre au regard de son absence de ressources. À la lecture des comptes rendus des CPU ayant examiné la situation de cette personne, il apparaît que son comportement était seul mis en avant afin de motiver la possible suspension puis la suppression de l'aide. Ainsi, cette note de synthèse indique : « la CPU note que vous aviez demandé le travail ou le service général. Votre comportement est désagréable en détention. Nous vous invitons à vous ressaisir rapidement. Accord pour l'aide indigence mais faites de réels efforts ». Le mois suivant, la CPU lui accordait au contraire l'aide au motif de son incapacité à travailler en raison de son « profil psychologique ». Un mois plus tard, cette aide lui était refusée au motif suivant : « vous ne fournissez aucun effort en détention, vous vous laissez aller et êtes impliqué dans les divers trafics du bâtiment. À cette occasion, il a été décidé de ne pas vous accorder l'aide indigence ». Le mois suivant, la décision était maintenue, précisant : « vous ne faites rien du tout en détention, vous vous laissez complètement aller. Rejet pour l'indigence ».

Or la note de l'administration pénitentiaire en date du 3 février 2011 relative à l'octroi des aides aux personnes dépourvues de ressources dispose qu' « une exclusion des aides en numéraire est [...] possible lorsque la personne détenue aura refusé de s'engager dans une activité rémunérée proposée par la CPU » mais précise explicitement que « ni le comportement, ni le choix opéré par les personnes détenues en termes d'activités ne sauraient constituer un motif d'exclusion des aides ».

*Saisie sur l'inadéquation de ces motifs au regard de la note, le directeur a répondu que « la mention faite sur le comportement est [...] très utile car c'est cela qui explique*

le refus de travail. Le refus d'octroi de l'aide n'est donc pas lié directement au comportement mais par rapport à l'oisiveté de l'intéressé à cette période-là ».

Pourtant, il apparaît que la suppression de l'aide numéraire, fondée sur une appréciation du comportement de l'intéressé, est bien constitutive d'une sanction déguisée.

### 2.2.5 Les transferts par mesure d'ordre et de sécurité

La circulaire du directeur de l'administration pénitentiaire du 21 février 2012 relative à l'orientation en établissement pénitentiaire des personnes détenues autorise les « transferts par mesure d'ordre et de sécurité » en ce qu'elle énonce que « la demande de changement d'affectation [émise par le chef d'établissement] peut être motivée par le comportement du condamné en détention ». L'article D. 301 alinéa 2 du code de procédure pénale ajoute que : « s'il s'agit de prévenus, il ne peut être procédé à leur transfert qu'avec l'accord du magistrat saisi du dossier de l'information ».

Néanmoins, la circulaire précise qu'une telle décision doit concilier les impératifs liés à la sécurité de l'établissement et des personnes avec le respect des libertés et des droits fondamentaux. En conséquence, le chef d'établissement doit notamment tenir compte de la situation familiale, des formations engagées, du projet éventuel d'aménagement de peine, de la santé, des droits de la défense de la personne concernée avant de solliciter son transfert.

Or l'étude des courriers reçus par le Contrôleur général permet d'établir que, bien souvent, des transferts administratifs sont décidés en dehors des critères précités. Nombre d'entre eux, faisant suite à des incidents en détention, peuvent s'apparenter à des transferts à fins disciplinaires.

Ces décisions de « transfert disciplinaire » peuvent être prises à titre principal (du fait d'un grief mais en dehors de toute procédure disciplinaire), de manière conservatoire (c'est-à-dire en parallèle d'une procédure disciplinaire et avant la tenue de la commission de discipline) ou, plus couramment, en sus de sanctions disciplinaires déjà exécutées. Les figures de proue de ce détournement de procédure sont les personnes qui, affichant un profil contestataire ou des fragilités psychiatriques provoquant régulièrement des incidents, effectuent de ce fait un « tour de France » des établissements pénitentiaires, ce qui met éminemment à mal le maintien de leurs liens familiaux.

À titre d'exemple, le Contrôleur général a pu observer qu'une personne dont le transfert vers un établissement proche de son domicile familial était prévu et accepté avait finalement, à la suite d'une procédure et une sanction disciplinaire, été affectée dans un établissement éloigné du domicile de sa famille. La DISP, interrogée sur les motifs de ce transfert, a déclaré qu' « il a été décidé par l'administration centrale d'orienter [l'intéressé] vers un autre établissement. Ainsi, la réaffectation de [cette personne] entérinée le 13 septembre 2011, a, le 12 décembre 2011, été annulée et remplacée par une réaffectation sur une autre structure jugée plus cadrante. [...] Par la suite, et afin d'être

incarcéré au sein d’un établissement proche du lieu de résidence des membres de sa famille, celui-ci pourra prétendre, sous réserve de présenter un comportement adapté et plus stable, à un nouveau changement d’affectation ».

La pratique de l’administration pénitentiaire consistant à utiliser des mesures de transfert comme outils disciplinaires sanctionnant des comportements qu’elle juge inadaptés transparaît ici clairement. Or l’imprécision de cette notion de « comportement » peut laisser place à l’arbitraire.

Dans le cadre des contrôles, il a également pu être constaté l’usage de ces méthodes. Au cours de la visite d’une maison d’arrêt du sud de la France, hébergeant 129 personnes détenues lors du contrôle, le personnel de l’établissement n’a eu de cesse de répéter aux contrôleurs que « de nombreux détenus étaient transférés sur cette maison d’arrêt en provenance d’autres établissements par mesure d’ordre et de sécurité ». Les contrôleurs ont effectivement constaté que cette affirmation était exacte. Cette maison d’arrêt a la réputation d’être un établissement « où la discipline est maintenue avec fermeté. Par conséquent, et très naturellement, les détenus qui observent un mauvais comportement y sont dirigés ». Le cinquième de la population pénale de cet établissement est concerné par ces affectations disciplinaires.

## 2.2.6 Le régime de l’isolement

L’article 726-1 du code de procédure pénale et la circulaire de la direction de l’administration pénitentiaire datée du 14 avril 2011 relative au placement à l’isolement des personnes détenues indiquent qu’un tel placement ne peut intervenir que « pour des motifs de protection de cette personne ou de maintien de la sécurité des personnes et de l’établissement. La décision doit procéder de raisons sérieuses et d’éléments objectifs et concordants permettant de redouter des incidents graves de la part de la personne détenue ou dirigés contre elle ».

Aucune décision de placement à l’isolement ne saurait donc être prise pour des motifs liés à des considérations disciplinaires, c’est-à-dire en remplacement d’une sanction disciplinaire ou dans le prolongement de celle-ci.

Pourtant, le placement à l’isolement à la suite d’une sanction disciplinaire est une pratique courante au sein de certains établissements pénitentiaires. En effet, sous couvert de protection des personnes, une double sanction s’opère. Tel est notamment le cas lorsque le placement à l’isolement est justifié par des motifs similaires à ceux ayant conduit au placement en cellule disciplinaire.

Il a notamment été porté à la connaissance du Contrôleur général la situation d’une personne, placée au quartier disciplinaire, qui a bénéficié d’une suspension de cette mesure sur décision médicale. Or, le même jour, sa cellule a fait l’objet d’une fouille qui a conduit à son placement au quartier d’isolement. Il en ressort que la succession de ces mesures dans un temps très rapproché a conduit à substituer une mesure d’isolement

à un placement au quartier disciplinaire devenu impossible, ce qui correspond à un dévoiement de la procédure de placement au quartier d'isolement.

### 2.2.7 Le détournement de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000<sup>1</sup>

« Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix ».

La circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire du 9 mai 2003 prise en application de cet article 24 précise que les procédures disciplinaires entrent dans le champ d'application de l'article 24 mais répondent à des modalités particulières. Aussi parlerons-nous dans ce chapitre de deux procédures distinctes que nous nommerons, par souci de clarté, « procédure disciplinaire » et « mise en œuvre de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 », bien que la première soit incluse dans la seconde.

Les procédures disciplinaires sont celles qui ont été décrites jusqu'à présent dans ce chapitre et qui répondent strictement à des actes qui correspondent à la notion de « faute » ; la mise en œuvre de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 s'applique, quant à elle, à un champ plus vaste, obligatoirement distinct de la notion de « faute » et entraîne des mesures telles que la suspension ou le retrait d'un permis de visite, l'interdiction et la retenue de la correspondance, la retenue d'une publication, le retrait d'une autorisation préalablement accordée, la mise à pied ou le déclassement d'un emploi, l'exclusion d'une activité sportive pour des raisons de sécurité, etc. Parmi ces mesures, seuls les déclassements d'une activité et les suspensions de permis de visite peuvent être mis à exécution de manière conservatoire, c'est-à-dire préalablement à la tenue du débat contradictoire imposé par l'article 24.

Les contrôleurs ont constaté qu'il existait parfois une confusion entre la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire – particulièrement encadrée en l'état actuel du droit – et l'utilisation de l'article 24 – moins formelle et donc potentiellement moins protectrice des droits fondamentaux.

De nombreux domaines sont concernés par la mise en œuvre de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 et donc par une éventuelle confusion entre celui-ci et les procédures disciplinaires : les déclassements, les placements à l'isolement, les suspensions de permis de visite, les retenues de biens, etc.

1. Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

### **2.2.7.1 Les déclassements d’emploi ou de formation**

Il existe trois formes de déclassement :

**Les déclassements disciplinaires**, qui ne peuvent être prononcés que pour sanctionner une faute en lien avec le travail, sont soumis à la procédure disciplinaire classique : passage en commission de discipline, possibilité d'accéder au dossier et de se faire assister par un avocat, etc.

**Les déclassements prononcés à titre de mesure non disciplinaire** – c'est-à-dire dans les cas où la personne classée au travail présente des difficultés d'adaptation à son emploi ou s'avère incomptente pour exercer celui-ci – doivent respecter, quant à eux, la procédure contradictoire prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 : information préalable de la personne détenue de la décision susceptible d'être prise à son encontre, possibilité de présenter des observations écrites et orales, possibilité d'être assistée d'un avocat et de consulter son dossier, etc.

**Enfin, les déclassements prononcés à titre de mesure conservatoire** n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000. Ils doivent uniquement, comme toute décision administrative individuelle, être notifiés aux intéressés.

Or de nombreuses personnes détenues ont interpellé le Contrôleur général sur le fait qu'elles n'avaient pas été déclassées selon les principes propres à chaque procédure.

Ainsi certaines ont-elles été déclassées disciplinairement pour des faits pouvant être incontestablement considérés comme des fautes disciplinaires déconnectées de leur activité professionnelle. À titre d'illustration, le Contrôleur général a notamment été saisi du cas de deux personnes détenues au sein d'un même établissement, classées auxiliaires d'étage, qui, à la suite d'une fouille sectorielle, ont été sommées de procéder au désencombrement de leur cellule en plaçant certains de leurs effets personnels au vestiaire. Malgré leurs demandes répétées auprès des personnels de surveillance, ils n'ont pu obtenir de cartons pour opérer cette manœuvre. Le lendemain, une décision de placement en régime fermé leur était notifiée pour sanctionner le non-respect de l'instruction de désencombrement. Les deux auxiliaires, conscients que leur placement en régime fermé entraînerait inévitablement leur déclassement, ont refusé de se soumettre à ce changement d'affectation. Leur refus d'obtempérer a été sanctionné par la commission de discipline d'un placement en cellule disciplinaire de huit jours et du déclassement de leur poste d'auxiliaire.

Cette situation soulève deux problématiques majeures – l'utilisation des régimes différenciés et les déclassements disciplinaires pour des fautes sans lien avec l'activité professionnelle. Le Contrôleur général a donc saisi le directeur de l'administration pénitentiaire qui, en réponse à ce deuxième point, a affirmé qu' « une note [serait] prochainement diffusée auprès des directeurs interrégionaux afin d'appeler leur attention sur les conditions du prononcé de la sanction disciplinaire de déclassement et les inviter, dans

le cadre de leur pouvoir hiérarchique, à retirer les sanctions prononcées dès lors que la faute n'a pas été commise au cours ou à l'occasion de l'activité considérée ».

Certaines personnes ont également relaté au Contrôleur général qu'elles avaient été déclassées pour des motifs anecdotiques, ne constituant ni une faute disciplinaire ni une inaptitude au travail : par exemple un auxiliaire d'étage déclassé pour avoir apostrophé une infirmière depuis une coursive, mettant soi-disant à mal la confiance nécessaire entre l'administration pénitentiaire et les auxiliaires ; une personne déclassée de son poste aux ateliers au motif qu'elle s'était rendue au sport lors d'un arrêt maladie pour discuter avec ses codétenus, ceci constituant, aux yeux de la direction, une double faute disciplinaire : « le fait de ne pas se rendre à l'atelier entravait cette activité notamment par le fait d'une baisse de production néfaste aux objectifs des entreprises employant les personnes détenues, et ce, alors même qu'il était en capacité de se rendre au sport. Monsieur A. précise qu'il est allé au sport pour discuter, cette pratique perturbant l'activité du sport ». La DISP a par ailleurs annulé cette décision.

De mauvais usages de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 ont également été portés à la connaissance du Contrôleur général. Certaines personnes ont indiqué que le débat contradictoire autour de leur déclassement s'était tenu deux mois après la décision litigieuse de déclassement prise en commission pluridisciplinaire unique, et ce afin de « maquiller » d'un semblant de légalité une décision prise indûment ; d'autres ont fait état d'un déclassement sans débat contradictoire ni passage devant la commission de discipline. La véracité de ces allégations a été vérifiée par le Contrôleur général.

Le Contrôleur général a enfin été saisi de situations où le placement au quartier disciplinaire était utilisé comme motif systématique de déclassement. Une personne fait notamment état de son expérience en la matière : il s'agit d'une personne qui, après onze mois d'attente et de multiples demandes de travail, s'est vu octroyé par la CPU un classement aux ateliers, à la condition qu'elle suive au préalable une formation. Or, le lendemain de cette décision, elle a été convoquée devant la commission de discipline qui, en raison d'un incident ayant eu lieu deux semaines auparavant, a prononcé la révocation d'un sursis de huit jours. Lors du commencement de la formation, l'intéressé était donc placé au quartier disciplinaire, l'empêchant de se rendre à celle-ci. Aucune procédure de déclassement n'a pourtant été engagée, le directeur estimant que l'intéressé « n'étant pas présent le jour du début de la formation, un constat ne rendait donc pas nécessaire la mise en œuvre d'une procédure de déclassement ». Or, la circulaire relative à la discipline du 9 juin 2011 dispose qu'en l'absence d'aménagement spécifique (fractionnement, suspension ou dispense), la sanction de placement en cellule disciplinaire emporte automatiquement comme restriction « la suspension des activités de travail, de formation professionnelle et d'enseignement auxquelles participe la personne détenue ». La mention de l'aspect uniquement suspensif de ce placement permet donc d'affirmer qu'un déclassement ne peut intervenir du seul fait d'un placement au quartier disciplinaire.

### **2.2.7.2 *Les privations d’usage d’un appareil et les retenues de correspondance***

Une dernière confusion existe parfois entre la mise en œuvre de l’article 24 de la loi du 12 avril 2000 et la procédure disciplinaire : il s’agit de la procédure à suivre en cas de retenue de biens.

**Plusieurs modalités de privation de l’usage d’un appareil (ordinateur, téléviseur, etc.) sont notamment prévues par les textes réglementaires en fonction des circonstances.**

La circulaire de la direction de l’administration pénitentiaire du 13 octobre 2009 relative à l’accès à l’informatique pour les personnes placées sous main de justice présente la procédure selon laquelle un premier type de retenue peut intervenir : « Le chef d’établissement dispose de la possibilité de retirer une autorisation de détention d’un ordinateur préalablement accordée. Ce retrait d’autorisation devra être motivé et notifié au détenu concerné après qu’a été mise en œuvre la procédure contradictoire telle que prévue à l’article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ».

L’alinéa 3 de l’article D. 449-1 du code de procédure pénale précise, quant à lui, le cadre dans lequel cette procédure de retenue peut intervenir : « Tout équipement informatique appartenant à un détenu peut, au surplus, être retenu, pour ne lui être restitué qu’au moment de sa libération, dans les cas suivants : pour des raisons d’ordre et de sécurité [et] en cas d’impossibilité d’accéder aux données informatiques, du fait volontaire du détenu ».

Et l’alinéa 4 de l’article R. 57-7-33 du code de procédure pénale introduit la possibilité d’exercer une retenue de matériel informatique en tant que sanction disciplinaire ; cette retenue ne peut alors excéder un mois. La circulaire de la direction de l’administration pénitentiaire du 9 juin 2011<sup>1</sup> précise que « la privation d’un appareil [...] est une sanction [disciplinaire] qui peut [...] être prononcée indépendamment des circonstances dans lesquelles la faute a été commise ».

**La retenue de matériel informatique en vertu de l’article 24 de la loi du 12 avril 2000 peut donc trouver à s’appliquer, dans des conditions strictes, de manière définitive ; au contraire, la retenue disciplinaire peut s’appliquer sur une durée précisément limitée mais pour des motifs plus larges. Il appartient donc aux directions des établissements pénitentiaires de choisir, parmi ces deux procédures, laquelle s’applique le mieux aux situations rencontrées.**

Or plusieurs personnes détenues ont porté à la connaissance du Contrôleur général une utilisation abusive de la procédure de retenue issue de la mise en œuvre de l’article 24 de la loi du 12 avril 2000 en fait et place d’une procédure disciplinaire, ce qui les privait définitivement de leur équipement informatique.

1. Circulaire JUSK 1140024C.

Par exemple, suite à la découverte sur l'ordinateur d'une personne détenue d'images agrandies de corps d'enfants extraits de DVD achetés en cantines, une procédure disciplinaire a été engagée à son encontre et elle a été condamnée à du confinement. Quinze jours plus tard, son ordinateur lui a été retiré, après débat contradictoire, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 12 avril 2000. Saisi par le Contrôleur général, le directeur de l'établissement indique que l'ordinateur a effectivement été retenu selon cette procédure car la personne en aurait fait un usage autre que celui prévu par les textes, qui supposent que les ordinateurs soient uniquement utilisés à des fins de réinsertion (alinéa 2 de l'article D. 449-1). Or l'alinéa 3 de ce même article précise au contraire qu'une retenue effectuée en vertu de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 ne peut intervenir que dans le cadre d'une impossibilité de vérification de l'appareil ou par mesure d'ordre et de sécurité. La retenue était donc illégale au regard de ces textes, alors qu'une retenue pour motifs disciplinaires aurait pu être appliquée en toute régularité.

**Le choix de l'usage de l'article 24, plus contraignant et parfois illégalement usité, peut, dans certains cas, s'apparenter à une mesure à finalité disciplinaire.**

D'autres témoignages recueillis par le Contrôleur général mentionnent des cas de retenues de courriers destinés à des personnes tierces – notamment dans le cas où des insultes et des menaces à l'encontre de personnels pénitentiaires y étaient mentionnées – pratiquées en dehors des dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000. Pourtant, rappelons-le, la circulaire du 9 mai 2003 relative à l'application pour l'administration pénitentiaire de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 mentionne explicitement le recours obligatoire à cette procédure contradictoire lors de l'interdiction et de la retenue d'une correspondance. Dans le cas cité en exemple, la DISP avait d'ailleurs invalidé la décision de retenue au motif qu'elle n'avait pas respecté les termes de l'article 24.

## 2.2.8 Réhabilitation et réparation

**La problématique de la réhabilitation se pose, notamment lorsque des mesures défavorables aux personnes détenues ont été prises de manière conservatoire mais n'ont pas été confirmées par la commission de discipline ou lorsqu'une sanction disciplinaire a été annulée à l'issue d'un recours.**

Il a en effet été constaté à de nombreuses reprises par le Contrôleur général que l'invalidation de ces sanctions ou mesures n'avait pas entraîné le rétablissement des droits et avantages (crédits de réduction de peine, réductions supplémentaires de peine, etc.) antérieurs.

Ainsi, dans leurs courriers, certaines personnes ont fait état de transferts par mesure d'ordre et de sécurité exécutés alors que les incidents à l'origine de ceux-ci avaient été classés sans suite ou avaient conduit à une relaxe. Pourtant, malgré leurs requêtes, ces personnes n'ont pu être réaffectées dans leur établissement d'origine.

De la même manière, certaines personnes ont indiqué avoir été déclassées à titre conservatoire puis relaxées par la commission de discipline, mais n’avoir pourtant pas pu retrouver une place dans leurs anciennes fonctions professionnelles.

Certaines autres ont évoqué un placement en régime fermé en raison d’incidents pourtant classés sans suite.

D’autres enfin ont indiqué avoir sollicité, en vain, un dédommagement pour des sanctions abusives, qu’il s’agisse de la durée de leur placement préventif au quartier disciplinaire à la suite d’un incident pour lequel elles ont été relaxées, de la perte de leur emploi à la suite d’un déclassement prononcé à titre conservatoire, du manque à gagner généré par l’utilisation d’une procédure plutôt qu’une autre dans le cadre d’un déclassement préventif, etc.

Il ressort de ces nombreux courriers reçus par le Contrôleur général qu’une fois qu’une décision de retrait de crédit de réduction de peine, de non-octroi de réductions supplémentaires de peine, de refus d’aménagement de peine ou de permission de sortir a été émise par un juge d’application des peines (JAP), celui-ci ne réexaminerait généralement pas la situation des intéressés au regard des nouveaux éléments qui jouent pourtant en leur faveur : classement sans suite, relaxes, annulations de décisions par la DISP, etc. Cette non-réhabilitation en matière d’application des peines serait ressentie comme extrêmement injuste par les personnes concernées. De plus, dans ce cadre, elles se trouvent dépourvues de tout recours effectif, l’ordonnance du JAP étant devenue entre-temps définitive.

## 2.3 Des pratiques illégales à vocation punitive

### 2.3.1 Accès aux activités et prise en compte des demandes

La gestion arbitraire de l’accès aux activités socio-culturelles, professionnelles ou de formation est sans doute l’une des sanctions déguisées les plus fréquemment décrites au Contrôleur général.

Les saisines du Contrôleur général ont permis de constater de manière récurrente que certaines personnes détenues ont rencontré des difficultés pour accéder aux activités, sportives notamment, officiellement au motif que « le traitement des demandes mettait plus ou moins de temps ».

L’un des directeurs de ces établissements pénitentiaires, saisi de ces faits par le Contrôleur général, a constaté que les délais pouvaient varier en fonction du taux d’occupation de l’établissement et des erreurs de gestion. Néanmoins, il ressort des courriers que ces « erreurs de gestion » profiteraient largement à certaines personnes et en défavoriseraient systématiquement d’autres. Les cinq personnes concernées, ayant saisi le Contrôleur général indépendamment les unes des autres et à des périodes différentes, ont souligné de manière unanime que les demandes d’accès aux activités n’étaient pas traitées dans un ordre chronologique.

### 2.3.2 Brimades quotidiennes

La privation d'activités, de promenade ou même de repas est régulièrement dénoncée auprès du Contrôleur général.

À titre d'exemple, le Contrôleur général a été saisi de la situation d'une personne qui déclarait entretenir des relations conflictuelles avec les personnels de surveillance. Cette personne a transmis au Contrôleur général une fiche récapitulant la distribution des repas au sein de l'aile dans laquelle elle est affectée. Il ressort de l'examen de cette fiche que cette personne avait reçu, en l'espace de quinze jours, des repas totalement inadaptés à sa condition physique. En effet, et alors même que la distribution de repas spéciaux doit être expressément demandée à l'administration et justifiée par des certificats médicaux, l'intéressé avait reçu des repas réservés tantôt aux personnes édentées, tantôt à des personnes souffrant de diabète, tantôt à des personnes végétariennes. Il est arrivé qu'il ne reçoive pas de repas du tout, son nom ne figurant en effet pas sur la liste de repas distribués.

De même, une autre personne détenue, dénonçant sa situation auprès du Contrôleur général et ayant formé plusieurs recours contre des décisions de la direction de l'établissement devant le directeur interrégional des services pénitentiaires, aurait subi des représailles du même type et recevrait, en guise de repas, des aliments mixés alors même que ce type de régime est habituellement attribué à des personnes ayant des symptômes médicaux précis. Bien qu'il soit difficile d'établir un lien de causalité certain entre les mesures prises à l'encontre des personnes détenues et la volonté de représailles des personnels avec lesquels des relations conflictuelles existeraient, ce type de comportement est ressenti comme une vengeance personnelle qui ne fait qu'empirer le sentiment d'arbitraire et d'injustice que peuvent éprouver certaines personnes détenues.

Des courriers adressés au Contrôleur général dénoncent des comportements inadmissibles de certains membres du personnel pénitentiaire : harcèlement moral (propos racistes, intimidation...), changements de cellules inhabituellement fréquents, fouilles de cellules brutales, etc. Les personnes concernées expliquent dans leurs courriers qu'il s'agit ici encore de représailles liées à des relations conflictuelles avec les personnels pénitentiaires ou à leur motif d'écrou (homicide sur personne dépositaire de la force publique, par exemple). Aussi une personne détenue indique-t-elle : « Actuellement je suis [...] au QI depuis un mois et une semaine [...] c'est un enfer que les matons me font vivre [...] : changement de cellule toutes les semaines, tous les jours on me change le frigo, la télé et le matelas. Mon linge est scanné tous les jours et ma cellule mise en désordre en permanence ».

L'étude des courriers reçus par le Contrôleur général a permis de constater que des personnes, victimes de menaces par un personnel de surveillance, auraient fait l'objet à plusieurs reprises de coupures de courant, celui-ci n'étant remis dans le meilleur des cas que grâce à l'intervention d'un autre personnel de surveillance. Ce type de pratiques,

loin d’être isolé, semble constituer un moyen de pression efficace. De plus, à l’exception de l’hypothèse dans laquelle un agent pénitentiaire dénoncerait son collègue, la preuve de ces faits est impossible à rapporter, créant d’un côté un sentiment d’impunité et de l’autre un fort sentiment d’injustice.

Il a d’ailleurs été rapporté au Contrôleur général que l’un de ces épisodes aurait rapidement dégénéré vers une agression physique de la personne détenue par le surveillant, ce dernier tentant de se « couvrir » en établissant un compte-rendu d’incident. Par retour de courrier de la DISP, il a pu être déterminé que la personne détenue avait effectivement reçu des coups, ce qui était d’ailleurs confirmé par les déclarations d’un collègue du surveillant agresseur.

D’autres actes revêtant un caractère dégradant ont été dénoncés. Des personnes détenues ont effectivement porté à sa connaissance du contrôleur général des fouilles intégrales et des fouilles de cellules vigoureuses, toutes deux effectuées à la suite de contestations adressées au chef de détention. L’une des personnes détenues a précisé qu’il lui aurait été déclaré qu’elle avait « énervé le chef » et était par conséquent « dans le collimateur ». L’attention du directeur de l’établissement a été attirée sur le fait que ce type de réponses disciplinaires décidées par des personnels de surveillance sans consignation d’incidents serait fréquent. Par retour de courrier, il a été indiqué que ces fouilles n’étaient pas identifiables car, à l’époque de la commission des faits, elles n’étaient pas automatiquement tracées, rendant impossible toute vérification quant aux motifs et aux conditions des fouilles et les laissant donc entièrement à la discrétion des personnels de surveillance.

De très nombreux autres courriers font état d’une révolte intense vis-à-vis de comportements jugés discrétionnaires. Ainsi d’aucuns ne comprennent pas pourquoi certaines personnes peuvent échanger des objets avec leurs codétenus hébergés dans une autre cellule et eux non ; d’autres s’interrogent quant à leur « oubli » en salle d’attente ; certains encore remarquent d’un œil méfiant le fait que certaines personnes soient autorisées à posséder un objet (par exemple un certain type de veste) alors que cette même demande de leur part avait été rejetée ; d’autres, enfin, se demandent qu’elles sont les marges de manœuvre laissées aux personnels de surveillance quant à l’accès aux douches, etc.

## 2.4 L’impact des sanctions disciplinaires pénitentiaires sur les décisions judiciaires

### 2.4.1 Le cumul des sanctions pénitentiaires et judiciaires

En premier lieu, dans la pratique, une sanction disciplinaire est fréquemment suivie de poursuites judiciaires, d’un déclassement, d’un transfert ou d’un placement en régime fermé, comme évoqué précédemment, ceci de façon plus ou moins régulière.

En second lieu, et de manière légale, les sanctions disciplinaires sont portées à la connaissance des juges de l’application des peines (JAP) qui décident alors en fonc-

tion de celles-ci si le bénéfice du crédit de réduction de peine et l'octroi de réductions de peine supplémentaires sont justifiés ou non. L'existence d'incidents et de sanctions disciplinaires influent également sur les critères d'appréciation de l'opportunité d'un aménagement de peine. De nombreux témoignages reçus par le Contrôleur général font état de ces répercussions qui sanctionnent de manière multiple les personnes concernées.

Une personne détenue en semi-liberté indique par exemple avoir été menacée de mort par la personne partageant sa cellule. Malgré de multiples signalements auprès des personnels de surveillance et de direction, rien n'avait été fait pour l'affecter à une cellule différente. Par conséquent, un soir où la peur était plus prégnante encore, elle est rentrée à l'établissement après l'horaire imposé, avec un téléphone et dans un état alcoolisé. « Le 20 mai, [je passe] devant la JAP pour étudier le problème. Il en ressortira une révocation [de ma semi-liberté] [...] Le lundi 6 juin, je suis convoqué devant la directrice qui me condamnera à 42 jours de cellule disciplinaire avec sursis pour alcool, non-réintégration et téléphone ! Entre le 8 mai et le 4 juin, il y avait assez de temps pour juger ceci. [...] Dans le mois suivant, en juillet 2011, la JAP me refusera les trois mois de RPS pour les mêmes motifs. Avant cette agression, j'ai effectué 18 mois sans un souci. Je [...] repasse [...] devant la JAP le 17 août pour l'octroi d'un aménagement de peine et elle [...] me sanctionne [...] [encore] par l'interdiction de redéposer [une demande d']aménagement pendant six mois sans même étudier mon dossier. Depuis le mois de mai, le travail m'est refusé, me rendant indigent [...]. L'histoire continue le 29 septembre où la JAP [...] me retire 45 jours de CRP pour les mêmes faits ».

En droit, l'appréciation du JAP est fondée sur le comportement de la personne détenue en détention et il n'existe pas d'automaticité entre la sanction disciplinaire et la suppression des crédits de réduction de peine. En pratique, il en va tout autrement, les magistrats de l'application des peines s'appuyant sur les procédures disciplinaires pour disposer d'éléments objectifs permettant de cerner le comportement de la personne détenue.

#### 2.4.2 Le cumul des fonctions en référence à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme

La commission de discipline est présidée par le chef d'établissement ou par une autorité ayant reçu délégation de lui, de même qu'en amont de la procédure, pour les décisions de poursuite et de mise en enquête.

Dès lors, certaines dispositions de la procédure disciplinaire pénitentiaire ne paraissent pas offrir les garanties d'un procès équitable, telles que la CEDH les a définies dans sa jurisprudence en matière d'impartialité de l'instance disciplinaire qui repose notamment sur la séparation des pouvoirs de poursuite et de décision<sup>1</sup> et de droits de la défense<sup>2</sup>.

1. CEDH, 12 avril 2005, *Witfield c/ Royaume-Uni*.  
 2. CEDH, 9 octobre 2003, *Ezeh et Connors*.

En effet, si la CEDH considère que les sanctions disciplinaires ne contreviennent pas par elles-mêmes à l'article 6 de la Convention qui garantit le droit à un procès équitable, car elles constituent une simple « aggravation des conditions de détention »<sup>1</sup>, elle considère en revanche que l'article 6 doit s'appliquer si une sanction disciplinaire a pour effet d'entraîner une privation supplémentaire de liberté en prolongeant la durée de la détention<sup>2</sup>.

Or, tel semble être le cas des retraits de crédit de réduction de peine dont le lien avec les sanctions disciplinaires est évident, jusqu'à leur alignement parfois sur le nombre de jours de placement en cellule disciplinaire. L'application de ce type de « barème » est constatée dans la plupart des établissements contrôlés.

\* \* \*

Comme nous venons de le voir, certaines pratiques disciplinaires se sont construites de manière empirique sur des incertitudes juridiques.

Ainsi, en l'absence d'un droit disciplinaire formel répondant aux exigences de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, l'imagination humaine, très fertile en la matière, a inventé toute une gamme de sanctions déguisées, illicites ou clandestines au sein d'établissements où l'on ne s'attendait pas à les trouver, en particulier en matière d'hospitalisation sous contrainte ou vis-à-vis de patients détenus.

Tandis que dans d'autres institutions, tels les centres de rétention administrative (CRA) et les centres éducatifs fermés (CEF), un régime disciplinaire se dessine que l'on peut qualifier d'« embryonnaire » et dont les contours sont mal définis. Des dispositions existent, mais elles demeurent très insuffisantes et laissent subsister une part d'arbitraire non négligeable.

En revanche, il existe incontestablement au sein des établissements pénitentiaires un véritable droit de la discipline soumis à des règles codifiées, néanmoins largement perfectibles. En effet, l'existence de sanctions détournées ou dépourvues de base légale ou réglementaire est une réalité et certaines pratiques, qui s'apparentent à de l'infra-droit, ne sont pas là aussi exemptes d'arbitraire.

C'est pourquoi le Contrôleur général des lieux de privation de liberté formule ici un ensemble de recommandations.

---

1. CEDH, 20 janvier 2011, *Payet c/ France*.

2. CEDH, 28 juin 1984, *Campbell et Fell*.

## 1/ Quant à la gestion de la discipline et des sanctions dans les établissements de santé

Le Contrôleur général recommande :

- que dès lors qu'une interdiction, pour un patient hospitalisé sous contrainte dans un établissement de santé mentale, d'émettre des communications téléphoniques ou de correspondre par écrit peut être justifiée pour des raisons exclusivement thérapeutiques, la décision d'interdiction soit prise par écrit, spécialement motivée et inscrite sur un registre spécifique présenté à toutes les autorités de contrôle lors de leur visite dans l'établissement ;
- qu'un registre spécifique soit également ouvert concernant les correspondances adressées aux autorités administratives et judiciaires ;

En outre, le Contrôleur général recommande, dans chaque établissement de santé :

- qu'un registre ad hoc soit en outre ouvert recensant chaque placement en chambre d'isolement et sous contention en plus de leur inscription dans les dossiers individuels des patients ;
- et que ce registre consigne, conformément aux préconisations du comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dans son rapport d'activité 2010, « l'heure de début et de fin de la mesure, les circonstances d'espèce, les raisons ayant motivé le recours à la mesure, le nom du médecin qui l'a ordonnée ou approuvée et, le cas échéant, un compte rendu des blessures subies par des patients ou des membres du personnel ». Ce registre devrait être présenté à toutes les autorités de contrôle ;

En ce qui concerne précisément les personnes détenues hospitalisées, le Contrôleur général recommande :

- que les personnes détenues hospitalisées d'office dans les établissements de santé mentale ne soient pas systématiquement placées en chambre d'isolement durant toute la durée de leur séjour pour des motifs uniquement liés à la sécurité et à la discipline et non pour des motifs thérapeutiques ;
- que soit prise une circulaire interministérielle (justice/santé/intérieur) relative à la prise en charge des personnes détenues hospitalisées en chambre sécurisée des centres hospitaliers et le traitement des incidents ;
- enfin, que soit ajoutée à chaque protocole d'UHSI établi en application de l'article 5 de l'arrêté du 24 août 2000 relatif à la création des UHSI une définition claire et précise des compétences et attributions entre les autorités de santé et l'administration pénitentiaire en matière de règlement des incidents disciplinaires

## 2/ Quant à la gestion de la discipline et des sanctions dans les centres de rétention administrative

Le Contrôleur général recommande, prenant acte de la pratique de l'utilisation des chambres de mise à l'écart à des fins disciplinaires :

- d'une part qu'un cadre légal définisse une procédure disciplinaire à l'intérieur des centres de rétention et des modalités de son exercice en fixant, notamment, une durée maximum de placement en isolement des personnes retenues ;

- d'autre part qu'un registre spécialement dédié à ces placements à l'isolement soit ouvert qui mentionne, *a minima*, le motif, les heures de début et de fin de placement ainsi que l'autorité procédant à la mesure - un avis à l'autorité judiciaire devrait être fait immédiatement – mais aussi qui prévoit les modalités de surveillance des mises à l'écart (fréquence des rondes, suivi médical, utilisation des moyens de contention).

### 3/ Quant à la gestion de la discipline et des sanctions dans les centres éducatifs fermés

Le Contrôleur général recommande que le ministre de la justice édicte un cadre normatif général, qui pourrait prendre la forme d'un décret, portant sur les règles disciplinaires dans les centres éducatifs fermés. Dans un souci d'équité envers les mineurs et de cohérence entre adultes, les professionnels devraient pouvoir se référer à un barème indicatif de sanctions sous réserve de pouvoir individualiser celles-ci.

Cette norme exclurait des sanctions :

- d'une part les restrictions ou l'interdiction des contacts avec la famille, quels qu'en soient les motifs, comme le recommande les résolutions des Nations Unies, dites Règles de La Havane ;
- et, d'autre part, la gestion du tabac à des fins disciplinaires.

Par ailleurs et de manière générale le Contrôleur général souhaiterait que toute violence – même légère – d'adulte à l'encontre d'un mineur soit portée systématiquement à la connaissance des parquets ; cette violence, prohibée par la loi et par la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (article 19), ne pouvant d'aucune manière constituer la réponse à une transgression.

### 4/ Quant à la gestion de la discipline et des sanctions dans les établissements pénitentiaires

Le Contrôleur général recommande au ministre de la justice l'évolution par voie réglementaire du droit disciplinaire dans les établissements pénitentiaires, selon les principes et orientations suivantes :

**Concernant la mise en œuvre de la procédure disciplinaire**, cette réforme devrait préciser :

- que les rapports d'enquête menant à l'ouverture d'une procédure disciplinaire doivent être rédigés de manière suffisamment claire, précise et détaillée. Pour ce faire, le Contrôleur général recommande la mise en place d'une formation spécifique à la conduite des enquêtes et à la maîtrise des procédures écrites en la matière pour les officiers ou les gradés chargés de rédiger les rapports ;
- que lors de la phase d'enquête des confrontations sont organisées, les témoins éventuels entendus, y compris lors de l'audience disciplinaire ;
- que tous les classements de compte-rendu d'incidents sont portés à la connaissance des personnes détenues concernées ;
- que le délai entre la commission de l'infraction et la comparution devant l'instance disciplinaire doit être le plus bref possible et ne devrait, en aucun cas, outrepasser quinze jours.

**Concernant le déroulement de l'instance disciplinaire**, de nouvelles dispositions devraient préciser :

- que les commissions de discipline se déroulent dans un lieu spécifiquement dédié et spécialement aménagé, hors des quartiers disciplinaires ; un lieu invitant à la solennité et à la sérénité d'un débat contradictoire et qu'y soit affiché la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
- que les personnes détenues occupant seules une cellule n'aient pas à préparer préalablement leur paquetage avant comparution devant la commission de discipline ;

- qu'il appartient aux chefs d'établissement de préciser les modalités de fouille des personnes détenues appelées à comparaître devant la commission de discipline, conformément à l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, de manière à éviter la mise en œuvre de deux fouilles intégrales successives ;
- que le secrétariat des commissions de discipline soit confié à un fonctionnaire pénitentiaire qui n'a pas la qualité d'assesseur ; le surveillant-assesseur ne devant pas être dans l'obligation d'assurer en même temps la police de l'audience ;
- que la commission de discipline se tienne obligatoirement en présence d'un assesseur de la société civile sous peine de nullité des sanctions prononcées. Pour ce faire, le Contrôleur général recommande qu'une formation initiale et continue soit mise en œuvre pour les assesseurs de la société civile. Il recommande également que le ministère de la justice puisse faciliter la réunion des assesseurs pour capitaliser leur expérience dans les réformes qu'elle doit conduire ;
- que tous les enregistrements de vidéosurveillance sur les incidents soient visionnés en audience disciplinaire grâce à des moniteurs installés dans chaque salle de commission de discipline ;
- que lors de l'audience disciplinaire et même en amont lors de la phase d'enquête, l'administration pénitentiaire organise des confrontations et entende des témoins ;
- que pour les personnes détenues déclarant ne comprendre le français, une procédure particulière soit systématiquement mise en place avec la désignation par le chef d'établissement d'un interprète choisi sur la liste agréée par la cour d'appel.

**Concernant le placement en confinement et le placement préventif au quartier disciplinaire, ces changements devraient préciser :**

- que la suspension des activités éducatives, d'enseignement et de formation professionnelle ne devraient pas figurer parmi les restrictions qu'emporte la sanction de confinement qui reste une sanction disciplinaire à part entière ;
- que le placement par prévention au quartier disciplinaire soit strictement limité à l'urgence, conformément à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, à l'exception de tout autre motif ou de toute autre considération ;
- que chaque utilisation des moyens de contrainte lors d'un placement préventif au quartier disciplinaire fasse l'objet d'un enregistrement systématique par un moyen qui en assure la traçabilité ;
- que, dans la mesure du possible, les interventions de placements par prévention en cellule disciplinaire avec tenue de protection soient filmées et les images mises à la disposition des autorités chargées de contrôler les établissements.

**Concernant le régime appliqué au quartier disciplinaire, ces nouveaux textes devraient préciser :**

- que compte tenu de la sévérité de la sanction de placement en cellule disciplinaire, celle-ci ne devrait être prononcée qu'en dernier ressort et envisagée qu'en cas d'échec du recours aux sanctions réparatrices et aux médiations ;
- que les avis médicaux diagnostiquant une inaptitude au séjour au quartier disciplinaire annulent et non suspendent dans l'attente d'un avis médical contraire cette modalité d'exécution de la mesure disciplinaire ;

À cet égard, le Contrôleur général recommande que le personnel médical ne participe pas aux processus décisionnels aboutissant à une sanction disciplinaire ; la pratique consistant à obliger des médecins à certifier qu'une personne détenue est apte ou pas à être placée au quartier disciplinaire n'étant guère propice à l'établissement d'une relation de confiance entre le médecin et son patient.

- qu'un état des lieux contradictoire de la cellule disciplinaire soit effectué à chaque entrée et qu'un ensemble d'objets et de produits nécessaires au séjour au quartier disciplinaire soit remis à la personne détenue ;
- que, compte tenu de leur présence en cellule vingt-trois heures sur vingt-quatre, les personnes punies bénéficient de deux créneaux quotidiens de promenade, matin et après-midi. À cette fin, le Contrôleur général recommande la possibilité de laisser plusieurs personnes dans la même cour, ce qui réglerait, le cas échéant, la difficulté du nombre suffisant de cours disponibles ;

À cet égard, la France devrait suivre et étendre aux cours des quartiers disciplinaires la recommandation relative aux quartiers d'isolement formulée par le comité européen pour la prévention de la torture (rapport général 2010) consistant à « repenser la conception des cours de promenade des quartiers d'isolement dans tous les établissements qui seront construits ou rénovés. Ces cours devraient être suffisamment spacieuses et équipées de manière à permettre aux détenus de pratiquer un exercice physique, et non seulement d'arpenter un espace clos » et disposer de moyens permettant de se protéger des aléas climatiques.

- que les personnes placées au quartier disciplinaire puissent prendre une douche quotidienne et disposer en cellule, pour les mêmes raisons d'hygiène, de leurs vêtements de rechange ; que les personnes placées en cellule disciplinaire aient accès effectivement à de la lecture variée (car il est fondamental qu'elles bénéficient d'une stimulation qui les aide à maintenir leur bien-être mental comme le rappelle le comité européen pour la prévention de la torture dans son rapport général 2010).

**Concernant les voies de recours offertes aux personnes punies de quartier disciplinaire**, cette réforme devrait préciser :

- que les recours administratifs et juridictionnels formés contre les décisions prises en commission de discipline, de même que les décisions rendues, fassent l'objet d'un enregistrement selon un moyen qui en permette la traçabilité afin que ces informations soient à disposition des autorités chargées d'en exercer le contrôle ;
- que les voies de recours existantes soient portées à la connaissance des personnes sanctionnées en commission de discipline lors de la tenue de cette commission, notamment pour les personnes qui, placées en cellule disciplinaire ou de confinement, ont la possibilité de demander la suspension de ces mesures ;

À cette fin, le Contrôleur général souhaite que des recours à la portée effective des personnes détenues soient mis en œuvre afin que celles-ci bénéficient de garanties réelles. Le placement en cellule disciplinaire devrait se voir reconnu comme une situation d'urgence ouvrant droit au recours juridictionnel par la voie du référé-suspension.

Outre ces modifications réglementaires, et de manière plus générale, le Contrôleur général recommande que le règlement intérieur du quartier disciplinaire soit mis à jour de la loi pénitentiaire dans l'ensemble des établissements, notamment en ce qui concerne les objets autorisés et remis à la personne détenue lors de son placement en cellule disciplinaire.

Par ailleurs, il demande à l'administration pénitentiaire de mettre hors service les cellules disciplinaires d'une dimension exiguë, conformément aux recommandations du comité européen de prévention de la torture (rapport général 2010) qui fixe la surface minimum habitable à 6 m<sup>2</sup>. Des aménagements devraient être entrepris afin que chaque cellule disciplinaire ait un accès correct à la lumière naturelle, dispose d'un système de détection des fumées et de désenfumage et soit équipée de moyens de communication avec le personnel.

De même, le Contrôleur général souhaite que les équipements des cellules disciplinaires soient mis aux normes ; une vigilance plus grande devrait être apportée à l'entretien de ces locaux dont l'état est parfois une atteinte à la dignité humaine.

Enfin, le Contrôleur général rappelle, comme il l'avait déjà été recommandé dans son rapport d'activité 2010 à propos du maintien des liens familiaux, que les proches des personnes détenues placées au quartier disciplinaire ne devraient pas subir, dans leur visite ou dans leur relation téléphonique et épistolaire, de restrictions particulières liées au traitement disciplinaire infligé.

\*\*\*

**Quant aux sanctions « déguisées » prises par détournement des dispositions réglementaires à des fins disciplinaires** dans les établissements pénitentiaires, le Contrôleur général recommande l'édition d'une circulaire conjointe de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) fixant précisément les modalités d'application de ces dispositions dans les établissements pour mineurs (EPM)

En outre, le Contrôleur général recommande à la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) d'établir, par deux notes de rappel à destination des services déconcentrés :

- une première note expliquant la nécessité impérieuse de distinguer les champs d'application, d'une part de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec leurs administrations et, d'autre part, de la procédure disciplinaire issue de la circulaire de la DAP du 9 mai 2003 prise en application de cet article 24, et ce pour mettre fin à la confusion qui règne dans la mise en œuvre de ces deux mesures, notamment quand il s'agit de décisions concernant les déclassements d'emploi ou de formation, les placements sous le régime de l'isolement, les retenues d'appareil et de correspondance ;
- une seconde note précisant que l'affectation de personnes détenues dans des secteurs « fermés », dans le cadre du régime différencié, ne doit en aucun cas être utilisée comme sanction, cette pratique étant contraire à l'esprit de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ;

Par ailleurs, le Contrôleur général demande que cessent d'être parfois utilisés comme sanctions déguisées :

- les changements d'affectation interne et les fouilles de cellules ;
- le retrait des vêtements personnels et le recours aux tenues vestimentaires de la dotation de protection d'urgence (DPU) ; ces mesures ne devant être décidées que dans le cadre exclusif de la prévention du suicide telle qu'énoncée dans les notes relatives à l'utilisation de la DPU ;
- la suppression de l'aide financière destinée aux personnes dépourvues de ressources suffisantes en raison du mauvais comportement de la personne détenue et ce, conformément à la circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) du 3 février 2011 relative à l'octroi des aides aux personnes dépourvues de ressources ;
- les changements d'établissement dans un but punitif, hors transferts justifiés par mesures d'ordre et de sécurité dans l'intérêt même des personnes concernées afin d'éviter des incidents à répétition avec le personnel ;
- le déclassement automatique fondé sur un placement au quartier disciplinaire, conformément à la circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures.

Enfin, le Contrôleur général demande que le ministère de la justice engage une réflexion sur la possibilité pour les juges d'application des peines de réexaminer le dossier de toute personne à l'endroit de laquelle une décision favorable (relaxe, classement sans suite, recours hiérarchique ou contentieux abouti...) a été émise postérieurement à un jugement défavorable en matière d'application des peines. Cette réflexion devant s'accompagner d'une étude sur la mise en place de mesures de réparation par l'administration pénitentiaire à l'égard des personnes lésées.

\*\*\*

**Quant aux pratiques illégales à vocation punitives**, le Contrôleur général rappelle fermement :

- que le traitement des demandes et l'accès effectif aux activités et à l'emploi ne sauraient en aucun cas s'effectuer de manière discrétionnaire et discriminatoire ;
- que ne saurait être toléré un traitement discriminatoire des personnes détenues dans la gestion des éléments matériels de leur vie quotidienne tels que privation d'activités, de promenade ou même de repas, harcèlement moral (propos racistes, intimidation...), changements de cellules inhabituellement fréquents, fouilles de cellules brutales...

\*\*\*

**Quant au cumul de sanctions subi par les personnes condamnées par la commission de discipline**, le Contrôleur général recommande que le législateur procède à une modification de l'article 721 du code de procédure pénale consacré aux crédits de réductions de peines et au rôle du juge de l'application des peines (JAP) afin de clarifier les champs de compétences respectifs de l'administration pénitentiaire et de l'autorité judiciaire en matière disciplinaire.

Ainsi, en premier lieu, il conviendrait de bâtir un dispositif respectant les principes suivants :

- l'enquête, conduite nécessairement par un officier ou un gradé spécialisé dans cette mission, devrait l'être de manière contradictoire. L'enquête devra s'effectuer à charge et à décharge, en se fondant sur les témoignages, les éléments de preuve recueillis par voie de confrontation ou d'enregistrement vidéo. L'enquête inclut également les éléments de la personnalité de la personne détenue. Le rapport de l'enquête, dès lors que la faute disciplinaire est constituée, constitue l'acte de poursuite renvoyant la personne détenue devant une commission de discipline aux compétences rénovées ;
- les faits motivant la poursuite sont examinés par la commission de discipline, au terme d'un débat contradictoire. L'officier ou le gradé ayant effectué l'enquête fait fonction de rapporteur. La commission comprend (comme aujourd'hui) un assesseur extérieur. Elle est présidée par l'un des adjoints du chef d'établissement spécialement désigné. La personne détenue comparait assistée par un avocat ou un mandataire spécialement désigné [si elle en fait la demande] ;
- la commission, après avoir entendu le rapporteur puis le mandataire et la personne détenue, qui s'exprime la dernière, émet, après délibéré, un avis motivé rendu public, lu lors de l'audience de la commission de discipline, qui se prononce sur la culpabilité et propose une sanction. Cet avis est remis sans délai au chef d'établissement qui doit rendre sa décision dans les vingt-quatre heures suivant la communication de l'avis. Il peut suivre l'avis, réduire la sanction ou l'aggraver en motivant alors spécialement sa décision, ou demander un nouvel examen de la procédure.

En second lieu, afin de dissocier clairement la mesure disciplinaire de la mesure d'individualisation de la peine, il s'agirait de donner au système des crédits de réduction de peine un caractère purement administratif et donc de conférer au chef d'établissement un pouvoir de retrait lié au prononcé d'une sanction disciplinaire, selon un barème préétabli et avec des voies de recours définies par la loi. En contrepartie, les critères sur lesquels s'appuie le JAP dans le cadre des décisions d'octroi des réductions supplémentaires de peines devraient être élargis pour tenir compte du comportement de la personne détenue, sans être aucunement lié par la décision disciplinaire.

Enfin, le Contrôleur général souhaite qu'une réflexion soit engagée par le ministre de la justice, afin d'entourer les prérogatives du chef d'établissement des garanties nécessaires et d'introduire un contrôle systématique du juge des libertés et de la détention dès lors qu'une sanction de plus de cinq jours de cellule de punition est prononcée, afin de vérifier les conditions d'exécution de la mesure disciplinaire.

## Chapitre 4

# L'accès aux droits de la défense des personnes privées de liberté

Les droits de la défense s'entendent traditionnellement des prérogatives que possède une personne pour agir en justice, aussi bien au stade de l'enquête qu'au stade de la phase d'instruction ou de jugement.

En matière pénale, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans son article 6 § 3, reconnaît ainsi à tout accusé le droit notamment à : être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ; disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ; se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ; interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ; se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.

**Pour les personnes rencontrées dans les lieux de privation de liberté<sup>1</sup>, les droits de la défense s'entendent, au premier chef, du droit de contester devant les juridictions compétentes les décisions, judiciaires mais aussi administratives, qui ont ordonné leur captivité.**

Il ressort des contrôles effectués par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté que les conditions de fonctionnement de ces lieux peuvent entraîner également, selon les circonstances, la privation expresse ou implicite, d'autres droits.

---

1. Au sens de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

**L'accès aux droits de la défense souffre particulièrement des conditions de fonctionnement des lieux**, si l'on entend par là – au-delà du procès civil ou pénal – non seulement le droit de se défendre contre la mesure privative de liberté elle-même mais également le droit de recours contre les décisions – nécessaires ou contingentes induites par la privation de liberté ou par les conditions de vie dans le lieu d'enfermement. Pour un captif, dont les conditions de vies sont hautement soumises aux décisions des autorités, défendre ses droits et accéder aux droits de la défense sont les deux faces d'un même enjeu.

**L'exercice des droits de la défense suppose, à tout le moins, de les connaître. Or, si la personne privée de liberté a une idée de la mesure dont elle fait l'objet – encore que ce ne soit pas toujours le cas pour le malade mental hospitalisé ou le mineur placé en centre éducatif fermé – elle n'en connaît pas toujours la nature juridique, judiciaire ou administrative, les voies de recours à son encontre et l'ensemble de ses effets.**

Si la personne privée de liberté est informée par les autorités qu'à sa situation s'attachent des droits particuliers (être examiné par un médecin, se faire assister, prévenir un proche etc.), elle perçoit mal, pour certains de ces droits, leur portée ou leur finalité. Elle mesure rarement l'effet que l'exercice de ces droits pourrait avoir sur la mesure dont elle fait l'objet.

Faire valoir ses droits exige pour beaucoup de captifs de comprendre la langue dans laquelle ils sont énoncés, ainsi que le vocabulaire utilisé. Rares sont les personnes rencontrées dans les lieux de privation de liberté qui maîtrisent le langage juridique ou administratif utilisé pour leur notifier leurs droits, les procédures qu'elles devront mettre en œuvre pour les exercer.

En outre, l'entrée en vigueur récente de nouveaux textes et la juridictionnalisation croissante des procédures appliquées compliquent davantage la tâche des personnels et diminuent la perception de leurs droits, par ceux qu'elles visent.

Enfin la présentation de recours, juridictionnels ou même gracieux, requiert des moyens matériels et humains auxquels, *ipso facto*, les captifs n'ont pas librement accès.

Les contrôles opérés depuis plus de quatre ans ont montré qu'au-delà de la diversité des lieux de privation de liberté, de leur mode de fonctionnement, des mesures et des procédures qui les y avaient conduites, les personnes privées de liberté se heurtent toutes à des obstacles de même nature pour défendre leurs droits.

## **1. L'accès à l'information : un préalable indispensable à toute défense**

Celui dont le rôle est d'informer sur ses droits la personne privée de liberté se trouve la plupart du temps dans une situation paradoxale : convaincu de la nécessité de la mesure privative de liberté, il doit pourtant donner des informations objectives susceptibles de conduire la personne concernée à en contester le principe ou les modalités.

De surcroît, en règle générale, si la décision d'enfermement et les droits qui s'y attachent sont notifiés d'office, l'explicitation du contenu desdits droits et de leur portée n'intervient, le plus souvent, qu'à la demande de l'intéressé. *Dans un certain nombre de cas, faute de demande de la personne privée de liberté, l'accès aux droits de la défense reste théorique.*

Pour s'assurer le meilleur accès possible aux droits de la défense de la personne privée de liberté, le législateur a précisé à qui devait être délivrée l'information et quel devait en être le contenu.

## **1.1 Informer la personne privée de liberté de l'existence de ses droits est une priorité**

### **1.1.1 L'information doit être délivrée personnellement à la personne privée de liberté**

**Lorsqu'une personne fait l'objet d'une mesure de privation de liberté, elle doit être individuellement informée de ses droits et de ce qui en découle : c'est la notification des droits.**

L'information est donnée directement et immédiatement ou, pour les patients hospitalisés, « le plus rapidement possible »<sup>1</sup>. En effet, un patient qui arrive en crise aux urgences psychiatriques, par exemple, n'est pas immédiatement en mesure de recevoir l'information. Priorité est alors donnée aux soins et la notification s'opère dans les 24 ou 48 heures.

**La personne n'est informée que si elle est en mesure de l'être utilement, c'est-à-dire si elle est capable de discernement et apte à exprimer sa volonté.**

En pratique, les contrôleurs se sont parfois interrogés sur le discernement de certains patients admis en soins psychiatriques avec leur consentement, à qui on impose en réalité un enfermement et qui, du fait de leur statut d'hospitalisés libres, ne bénéficient pas d'une information aussi complète que celle dispensée aux patients admis en soins psychiatriques contraints.

### **1.1.2 L'information est partagée avec un tiers dans certains cas précis**

L'information sur les droits est, dans certains cas, également délivrée à un tiers en même temps qu'à la personne privée de liberté, afin que celle-ci puisse, le cas échéant, faire valoir les droits de celle qui ne sera pas en capacité de le faire.

#### **1.1.2.1 Les tiers obligatoirement informés lors de la garde à vue**

**L'information d'un proche.**

---

1. Cf. article L. 3211-3 code de la santé publique.

La loi prévoit que la personne gardée à vue puisse demander à faire prévenir par téléphone une personne avec laquelle elle vit habituellement ou l’un de ses parents en ligne direct, l’un de ses frères et sœurs ou son curateur ou son tuteur, de la mesure dont elle fait l’objet<sup>1</sup>. En pratique, le proche –compagne ou compagnon ; plus rarement, frère ou sœur – est avisé par téléphone, dans un délai très bref, en général largement inférieur à trois heures suivant la demande.

Néanmoins, *il ressort des constats effectués par les contrôleurs que la plupart du temps, la personne désignée est prévenue par un message laissé sur son répondeur*, ce qui n’assure pas l’effectivité de l’information : « On a une obligation de moyens, pas de résultat ; cette pratique n’a jamais été contestée par les magistrats », a-t-il été précisé dans un commissariat de police de la région parisienne. En outre, cette démarche qui pouvait être consignée dans un procès-verbal séparé annexé à la procédure fait désormais l’objet d’une ligne ou deux ajoutées dans le corps du procès-verbal de notification des droits, généralement sans détail permettant d’en vérifier les modalités.

Enfin, alors que *la loi dispose que l’examen médical du gardé à vue est, de droit, si un membre de sa famille le demande, elle n’a pas prévu que la famille soit systématiquement avisée* de cette possibilité lorsqu’elle est avertie de la mesure de garde à vue. Ainsi, en pratique, le proche n’est qu’exceptionnellement informé de cette faculté.

#### ■ En ce qui concerne les mineurs.

Les contrôleurs ont constaté qu’une attention particulière était portée à la situation des mineurs. Outre l’envoi par télécopie ou courriel du billet de garde à vue, le parquet est le plus souvent avisé par téléphone, y compris la nuit. Le parent chez qui l’enfant réside<sup>2</sup>, la personne ou le service « gardien » sont systématiquement et rapidement informés de la mesure. À l’inverse de ce qui est fait pour les majeurs, des policiers ou des gendarmes sont fréquemment envoyés au domicile familial si personne n’a pu être joint directement par téléphone.

Ces diligences devraient tirer les conséquences des dispositions de l’article 4 de l’ordonnance du 2 février 1945 relative à l’enfance délinquante qui confère aux « représentants légaux » le droit de désigner un avocat à leur enfant mineur si celui-ci ne l’a pas demandé et de solliciter un examen médical pour le mineur de plus de seize ans<sup>3</sup> : à cette occasion, en contactant les parents, les fonctionnaires de police ou de gendarmerie doivent leur faire connaître ce droit. Or, il est constaté que celui-ci est rarement mis en œuvre. Mais *l’absence de précision relativement à la demande d’avocat ou de médecin dans les procès-verbaux comme sur les registres de garde à vue ne permet pas de savoir*

1. Cf. article 63-2 du code de procédure pénale.

2. La loi prévoit d’avisier « les parents ».

3. L’examen médical a lieu d’office pour les mineurs âgés de moins de seize ans.

qui en est à l'origine et, surtout, de vérifier si une telle information a été effectivement délivrée aux représentants légaux.

#### **L'information de l'employeur.**

L'avis à l'employeur prévu par l'article 63-2 du code de procédure pénal peut permettre à celui-ci d'apporter au gardé à vue des documents professionnels dont il pourra faire état dans la procédure qui le concerne.

Lorsqu'il est sollicité, l'avis est adressé dans un très bref délai, dans des conditions comparables à celles qui régissent l'avis fait à l'un des proches. Néanmoins, **en pratique, les contrôleurs ont rarement constaté, comme le prévoit désormais la loi<sup>1</sup>, une information de l'employeur qui s'ajoute à un avis fait à la famille** ; la plupart du temps, il apparaît au vu des procédures, que le gardé à vue prévient soit un membre de sa famille soit son employeur, sans qu'il soit possible de déterminer s'il a fait véritablement un choix conscient ou bien alors si l'information complète prévue par la loi ne lui a pas été délivrée.

#### **L'information du tuteur ou du curateur.**

Les officiers de police judiciaire (OPJ) assurent interroger systématiquement la personne gardée à vue sur l'existence d'une mesure de protection juridique mais ne rencontrent que rarement cette situation. Les procès-verbaux communiqués aux contrôleurs ne permettent pas de vérifier la réalité de ces affirmations. **Il ressort surtout des propos tenus par les OPJ qu'ils n'ont pas une connaissance précise des mesures de protection juridique et de leur effet.** Au demeurant, le logiciel avec lequel ils notifient les droits ne prévoit pas d'interroger le gardé à vue sur ce point.

La loi prévoit que l'avis au tuteur ou au curateur puisse se cumuler, comme précédemment, avec celui qui est adressé à l'employeur mais non avec la possibilité de faire prévenir un proche. Cette restriction est regrettable, le proche et le tuteur ayant un rôle différent auprès du majeur protégé.

**La loi ne donne pas au tuteur un rôle particulier** ; en pratique, à ce stade, celui-ci se contente de prendre acte de la mesure ; parfois il fait l'objet d'une audition ultérieure, si l'OPJ l'estime utile. En réalité, les difficultés de la personne protégée – altération des facultés physiques ou mentales – et la position du tuteur ou du curateur en charge de sa protection devraient conduire à accorder à celui-ci la possibilité de solliciter un examen médical, éventuellement psychiatrique.

#### **L'information des autorités consulaires.**

Avisées, celles-ci peuvent, en tant que besoin, apporter la preuve de l'identité de l'intéressé. L'information est formellement donnée en même temps que celle concernant

---

1. Loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue, article 4.

l’ensemble des personnes susceptibles d’être avisées de la mesure. **En pratique, une majorité d’OPJ déclare n’avoir jamais eu à mettre en œuvre une telle demande.** Certaines personnes gardées à vue ayant confié aux contrôleurs n’avoir pas été informées de cette possibilité, il est permis de penser que ce droit leur a été formellement notifié, parmi d’autres, d’une manière telle qu’ils n’ont pu « l’entendre ».

### **1.1.2.2 *L’information obligatoire d’un proche de la personne déférée au dépôt***

Seul est envisagé par la loi le cas où la personne déférée par le procureur de la République à l’issue de sa garde à vue est retenue dans des locaux spécialement aménagés de la juridiction appelés « dépôt », pour un délai maximum de vingt heures, parce qu’il n’est pas nécessairement possible qu’elle comparaisse le jour même devant ce magistrat<sup>1</sup>.

L’article 803-3 du code de procédure pénale énumère ainsi les droits de la personne déférée au « dépôt » d’un palais de justice, parmi lesquels le droit de faire prévenir par téléphone l’une des personnes mentionnées à l’article 63-2 du code de procédure pénale.

Lors de la visite au dépôt du TGI de Paris<sup>2</sup>, il a été constaté que l’entourage était avisé à bref délai, soit moins de vingt minutes au maximum après la demande.

### **1.1.2.3 *Dans les autres lieux, l’information du tiers repose sur l’initiative des personnels voire de la personne privée de liberté elle-même***

#### **■ L’information de la famille de la personne écrouée. ■**

Conformément à l’article D. 284, alinéa 2, du code de procédure pénale, chaque personne détenue doit être immédiatement mise en mesure d’informer sa famille de son incarcération.

Dans la plupart des établissements pénitentiaires visités, il est remis à la personne détenue dès son arrivée une ou deux feuilles blanches, une enveloppe pré-timbrée et un stylo à bille, permettant l’envoi d’une première correspondance dans des délais rapides. En outre, il lui est généralement proposé une communication téléphonique gratuite d’une durée d’environ cinq minutes, valable dans les quarante-huit heures de l’écrou. Passé ce délai, la personne détenue devra demander l’inscription des numéros autorisés sur son compte téléphonique dans les conditions habituelles. **Il a été constaté que les arrivants étaient la plupart du temps accompagnés jusqu’au poste téléphonique, afin que son fonctionnement leur soit expliqué.**

Si la personne détenue est âgée de moins de dix-huit ans, le chef de l’établissement, en l’absence même d’initiative de la personne intéressée, informe sa famille de son incarcération ainsi que les services de la protection judiciaire de la jeunesse<sup>3</sup>.

1. En revanche, lorsque la personne est déférée pour autre cause et retenue de manière plus ponctuelle dans des geôles, aucune disposition légale n’existe.
2. Visite du 21 au 23 avril et le 5 mai 2010. Rapport disponible sur [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr)
3. Cf. article D. 284 du code de procédure pénale précité.

### **L'information des parents du mineur placé dans un centre éducatif fermé.**

L'information de la mesure de placement en centre éducatif fermé (CEF) est délivrée au mineur et à ses parents par le magistrat ou le tribunal<sup>1</sup> ; sont notifiés le contrôle judiciaire ou la peine de sursis avec mise à l'épreuve ainsi que l'obligation corrélative de respecter le placement en CEF et le règlement intérieur de l'établissement concerné, sous peine de révocation des mesures prononcées.

**En revanche, aucune disposition légale n'envisage la notification expresse de ses droits au mineur placé ou à ses parents, lors de l'arrivée au CEF.**

Néanmoins, la loi n° 2002-02 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale promeut le droit des usagers notamment dans les services et établissements de la protection judiciaire de la jeunesse. Cette loi, applicable aux CEF, confère aux parents une position d' « usagers par ricochet » dans la mesure où ils n'ont pas perdu, du seul fait de la mesure, l'autorité parentale. Les droits dont peuvent se prévaloir les mineurs placés en CEF sont, en vertu de cette loi, ceux d'un usager et non ceux d'un captif.

Dans les faits, les parents ou représentants légaux du mineur peuvent recevoir un dossier d'accueil qui comprend le règlement de fonctionnement du CEF et le livret d'accueil. La charte des droits et libertés de la personne accueillie est parfois jointe au règlement intérieur.

S'il arrive que la famille soit reçue dès l'arrivée du mineur au CEF et que les documents lui soient remis en mains propres, en pratique le lien entre le mineur et sa famille est souvent restreint, en particulier les premiers jours de son arrivée au CEF. Le mineur ne reçoit pas de visite, en principe il ne communique ni par téléphone ni par courrier avec ses parents. **L'information donnée à ces derniers sur les droits de leur enfant et sur le fonctionnement du CEF est souvent réduite au minimum dans un premier temps.**

Il est constaté que ce règlement intérieur – qui est conçu pour être signé par les mineurs après leur arrivée – n'est pas toujours contresigné par ses parents. Les parents sont, au mieux, appelés à donner un avis sur le projet individuel formé par et pour leur enfant et informés des événements graves le concernant. Mais ils sont rarement mis en mesure de prendre réellement des décisions à son sujet, y compris en ce qui concerne l'organisation de sa défense pénale. Aucune information ne leur est transmise par les personnels du CEF.

### **L'information des représentants légaux du patient hospitalisé en psychiatrie.**

Pour le mineur – hors l'hypothèse d'une admission en soins psychiatrique sur décision du représentant de l'État – la décision de soins (ou de mainlevée) appartient aux représentants légaux ; dans la mesure du possible ils doivent y associer l'enfant.

---

1. Cf. articles 5 et 10 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Pour le majeur, si ce dernier est hors d'état d'exprimer sa volonté, la famille, un proche, le curateur ou le tuteur doivent être informés de la décision prise et mis à même de faire valoir leurs observations pendant toute la durée de l'hospitalisation.

La loi fait peser sur le mandataire judiciaire une obligation d'information à l'égard du majeur protégé<sup>1</sup>. En pratique, selon les cadres de santé rencontrés par les contrôleurs, le mandataire ne se déplace guère dans les services et demande rarement à être reçu par les médecins. Il ne se donne donc pas les moyens de respecter son obligation d'information vis-à-vis du majeur placé sous sa protection.

De même, en cas de saisine obligatoire du juge des libertés et de la détention, les représentants légaux, tuteur et curateur sont avisés ; ils ont accès à la procédure et peuvent s'exprimer à l'audience. Les contrôleurs ont constaté, dans un tribunal, qu'un magistrat demandait aux tuteurs de lui adresser un avis écrit sur l'état du majeur protégé et l'intérêt de la mesure.

Les tuteurs ou curateurs n'interviennent pas pour choisir l'avocat, lui transmettre des informations ou le rencontrer avant l'audience.

Le majeur peut également désigner une « personne de confiance »<sup>2</sup> pour assister aux entretiens médicaux et l'aider à prendre ses décisions. Les médecins rencontrés assurent quasi-unaniment que « cette institution n'est pas adaptée à la psychiatrie ». Ils reconnaissent implicitement ne pas toujours donner l'information au malade mais recevoir néanmoins les tiers, parent, personne de confiance, quand l'intérêt du patient – tel qu'apprécié par eux – l'exige et que le patient acquiesce à l'entretien.

---

1. L'article 457-1 du code civil dispose ainsi : « La personne protégée reçoit de la personne chargée de sa protection, selon des modalités adaptées à son état et sans préjudice des informations que les tiers sont tenus de lui dispenser en vertu de la loi, toutes informations sur sa situation personnelle, les actes concernés, leur utilité, leur degré d'urgence, leurs effets et les conséquences d'un refus de sa part ».

2. La désignation de la personne de confiance ne concerne pas le majeur sous tutelle ni le mineur, conformément aux dispositions de l'article 1111-6 du code de la santé publique selon lequel : « Toute personne majeure peut désigner une personne de confiance qui peut être un parent, un proche ou le médecin traitant, et qui sera consultée au cas où elle-même serait hors d'état d'exprimer sa volonté et de recevoir l'information nécessaire à cette fin. Cette désignation est faite par écrit. Elle est révocable à tout moment. Si le malade le souhaite, la personne de confiance l'accompagne dans ses démarches et assiste aux entretiens médicaux afin de l'aider dans ses décisions.

Lors de toute hospitalisation dans un établissement de santé, il est proposé au malade de désigner une personne de confiance dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Cette désignation est valable pour la durée de l'hospitalisation, à moins que le malade n'en dispose autrement.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas lorsqu'une mesure de tutelle est ordonnée. Toutefois, le juge des tutelles peut, dans cette hypothèse, soit confirmer la mission de la personne de confiance antérieurement désignée, soit révoquer la désignation de celle-ci ».

## 1.2 Le contenu des informations fournies et leur mode de transmission conditionnent leur utilisation

La notification de ses droits à la personne privée de liberté est nécessaire pour faire courir les délais de recours. Elle doit être complétée par une information sur les effets de la mesure et les droits afférents, dispensée oralement, par voie d'affichage et/ou grâce à la remise de documents écrits, formulaires, règlements intérieurs ou livrets d'accueil.

Selon les constats opérés par les contrôleurs, cette information est la plupart du temps conforme aux exigences légales, dans sa forme et ses délais, mais s'avère en pratique, insuffisante.

### 1.2.1 Le contenu des informations stéréotypé dans les procédures rapides

#### 1.2.1.1 *La procédure de garde à vue limite le contenu des informations délivrées dans des délais restreints*

Si le lieu de l'interpellation est distant des locaux de police ou de gendarmerie ou que des investigations doivent être réalisées sur place<sup>1</sup>, une première notification est effectuée sur les lieux mêmes de l'interpellation, le plus souvent oralement mais parfois au moyen d'un imprimé-type. Dans le cas contraire, la notification du placement en garde à vue et des droits y afférents intervient dès le retour à la brigade ou au commissariat, à moins que l'état de la personne – le plus souvent son ébriété ou ses difficultés à comprendre la langue française – ne justifie que la notification de ses droits soit différée.

Une notification orale, rapide mais souvent incomplète qui en diminue la portée.

Lorsqu'elle a lieu à la brigade ou au commissariat, la notification s'effectue oralement, par l'officier de police judiciaire (OPJ) qui a pris la décision de placement et se déroule soit dans les locaux de la zone de sûreté – un endroit souvent bruyant et peu adapté – soit dans le bureau de l'OPJ pendant que celui-ci renseigne les éléments d'identité d'un formulaire de procédure informatisé ; parfois l'opération consiste à faire lire par la personne le procès-verbal de notification. **Dans tous les cas, cette notification donne lieu à signature du procès-verbal qui, rédigé à l'aide d'un logiciel de rédaction des procédures, est le plus souvent formellement conforme aux exigences légales.**

L'utilisation de ce logiciel est décrite comme lourde par de nombreux fonctionnaires rencontrés. Conçu pour envisager la majorité des cas de figure, il oblige les OPJ à remplir chaque rubrique avant de passer à la suivante et rend difficile l'adaptation aux cas d'espèce.

Il est aussi apparu aux contrôleurs, à l'occasion de la visite dans une brigade de gendarmerie de la région parisienne, que certaines mentions n'étaient pas toujours supprimées ou que d'autres figuraient à deux reprises, ajoutant à la confusion d'ensemble.

1. Par exemple une perquisition.

L’examen de procès-verbaux de notification de droits a permis de constater que cette opération pouvait se faire en moins de cinq minutes.

En définitive, il a été observé qu’il était régulièrement procédé à une notification du placement en garde à vue, et des droits, rapide, incomplète, difficilement accessible à l’intéressé, et que le procès-verbal n’était pas toujours relu par la personne.

### ■ Les difficultés d’interprétariat<sup>1</sup>.

Lorsque la personne placée en garde à vue ne comprend pas le français, les OPJ doivent lui remettre un formulaire de notification des droits rédigé dans une langue qu’elle comprend.

Cette formalité, qui ne garantit pas à elle seule la bonne compréhension des droits par la personne, est suivie d’une notification par un interprète. En pratique, les interprètes hésitent souvent à se déplacer en raison du paiement tardif de leurs prestations. Ils interviennent donc souvent par téléphone, notamment pour des langues dites rares, ce qui ne garantit pas davantage une bonne compréhension des droits. Les contrôleurs ont constaté qu’il arrive aussi que l’OPJ recoure à des « réseaux de proximité », allant du commerçant local à « l’épouse d’un collègue » : il n’est pas sûr, dans cette dernière hypothèse, que la prestation de serment suffise à garantir la professionnalisme et l’impartialité de l’interprète.

En outre, la compréhension de la langue peut être difficile à évaluer. Pour éviter que les magistrats aient du mal à comprendre leur interlocuteur et reprochent aux enquêteurs de ne pas avoir eu recours à l’interprète, les OPJ préfèrent parfois le requérir d’office. Néanmoins, il est aussi arrivé aux contrôleurs de lire dans un procès-verbal de notification des droits : « lui notifions en langue française qu’il comprend un peu... ».

Néanmoins, le truchement de l’interprète a la vertu de permettre au captif de poser des questions qu’il ne se permettrait peut-être pas d’adresser au représentant de l’autorité et de recevoir des réponses plus circonstanciées.

### ■ Les droits souvent différés en raison de l’ivresse de la personne placée.

Les contrôleurs ont relevé la disparité des pratiques en matière de droits différés en raison du comportement de la personne : certains OPJ s’en tiennent aux signes extérieurs et manifestes de l’état d’ivresse qu’ils caractérisent en procédure, d’autres mesurent le degré d’alcool au moment de l’arrivée au commissariat mais ne le font pas toujours au moment où l’intéressé est supposé avoir retrouvé son état de conscience.

Rares sont les consignes formalisées – notes internes ou provenant du parquet – qui fixent précisément un taux d’alcool au-delà duquel la notification des droits doit être différée et, corrélativement, le taux en deçà duquel elle doit avoir lieu.

---

1. Voir sur ce point, pour les étrangers retenus, le chapitre 1 du présent rapport.

Une fois la notification opérée, la personne est placée en cellule sans pouvoir conserver le support de la notification. Et si elle n'a pas demandé à exercer ses droits lors de leur notification, elle ne devra compter que sur sa mémoire, si tant est qu'elle ait compris ce qui lui a été expliqué et qu'elle sache qu'elle peut exercer ces droits à tout moment.

### 1.2.1.2 *Le délai et la variété des procédures de défèrement ne permettent pas une information détaillée*

Si l'article 803-3 du code de procédure pénale énumère les droits de la personne déférée, il n'oblige pas les fonctionnaires en charge de la surveillance à les lui notifier.

Pour autant, dans les juridictions comportant un dépôt, comme au TGI de Créteil<sup>1</sup> par exemple, une notification a lieu : les droits sont portés à la connaissance de la personne déférée oralement par l'un des fonctionnaires de police chargé de la surveillance des cellules ainsi que par écrit, grâce à un formulaire de notification que la personne est invitée à signer. Au TGI de Paris<sup>2</sup>, le formulaire existe en douze langues.

Dans les autres hypothèses de défèrement, en l'absence de disposition légale comme expliqué *supra*, les droits reconnus à la personne déférée varient selon les juridictions, même si la plupart d'entre elles procèdent par analogie avec le régime prévu à l'article 803-3 du code de procédure pénale, s'agissant en particulier du droit de s'alimenter et d'être examiné par un médecin afin d'être en état de se défendre.

Dans certains palais de justice, un règlement intérieur a non seulement été élaboré mais il est porté à la connaissance des personnes privées de liberté. Ainsi, les contrôleurs ont constaté que le « règlement intérieur du dépôt temporaire du TGI » était affiché dans un panneau vitré fermant à clef, à l'entrée du couloir central donnant accès aux geôles et visible de certaines d'entre elles.

### 1.2.1.3 *L'information de l'étranger placé en centre de rétention administrative se limite à la communication de documents*

#### ■ Les opérations et les supports de notification. ■

Lorsque le placement en centre de rétention administrative (CRA) fait suite à une garde à vue<sup>3</sup>, les arrêtés portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) et de placement en rétention (APR) établis par la préfecture sont communiqués aux services interpellateurs qui les notifient à l'intéressé avant de le conduire au CRA. Si la personne ne comprend pas le français, l'interprète intervenu au cours de la garde à vue traduit les termes des arrêtés.

1. Visite des 22 et 23 mars 2011. Rapport disponible sur [www.cglpl.fr](http://www.cglpl.fr).

2. Visite du 21 au 23 avril et le 5 mai 2010. Rapport disponible sur [www.cglpl.fr](http://www.cglpl.fr).

3. Irrégulière, depuis la décision de la première chambre civile de la Cour de cassation en date du 5 juillet 2012, si elle n'est justifiée que par l'infraction à la législation sur les étrangers.

Il a été indiqué qu'à cette occasion, les services interpellateurs notifiaient également à l'intéressé ses droits en rétention<sup>1</sup>. Leur énoncé figurant en général sur l'APRF, la notification de la mesure de placement entraîne donc la notification des droits y afférents. **En revanche, aucun registre de notification n'est tenu par les services interpellateurs.** L'examen des procès-verbaux de fin de garde à vue permet de vérifier que la mesure de placement en rétention a été notifiée à l'intéressée, mais jamais ne figure la mention de la notification des droits, pas plus que la traduction éventuelle par un interprète.

Les personnes sont ensuite conduites directement en centre de rétention. Selon les CRA, les droits en rétention peuvent leur être de nouveau notifiés.

**Afin d'informer les retenus, les greffes des CRA disposent de formulaires de notification des droits en plusieurs langues qui mentionnent la plupart du temps une phrase type : « il (l'étranger) reconnaît avoir été informé qu'il a la possibilité de demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin, d'un conseil, qu'il peut communiquer avec son consulat ou avec une personne de son choix et qu'il a reçu communication du règlement intérieur du CRA ».** Ce mode de traduction est utilisé dans la très grande majorité des cas en métropole.

**Si l'étranger ne sait pas lire ou si le CRA ne dispose d'aucun formulaire dans la langue qu'il comprend, il doit être fait appel à un interprète mais ce recours est l'exception.**

Par exemple, lors de la visite du CRA de Palaiseau<sup>2</sup>, il a été indiqué aux contrôleurs qu'il avait été fait appel une seule fois à un interprète depuis l'ouverture du centre en octobre 2005. Dans ce cas, l'interprétariat est effectué par téléphone, via *Inter service Migrants*<sup>3</sup>. Exceptionnellement, si le centre est situé à proximité du local de garde à vue et que l'interprète est encore dans les lieux, il arrive qu'il se déplace pour traduire l'acte de notification des droits.

**La situation est inverse dans les départements d'outre-mer :** il a été constaté qu'un interprète se déplaçait systématiquement aux centres de Rochambeau (Guyane) et du Morne (Guadeloupe).

**Enfin, dans les zones d'attente, il est apparu au Contrôleur, saisi par une association, que dans certains cas, les fonctionnaires de police pré-remplissaient les formulaires de notification des droits en cochant notamment la case « je veux partir le plus rapidement possible ».**

1. Cf. l'article L. 551-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

2. Visite des 28 et 29 juillet 2009. Rapport disponible sur [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr).

3. Inter Service Migrants (ISM) est une association non gouvernementale, créée en 1970, dont l'objet est de favoriser la communication entre les migrants et les services publics. Elle propose des prestations d'interprétariat (en 102 langues et dialectes), de traduction, d'écrivain public, d'informations juridiques...

### Le contenu et les modalités de la notification.

**Sont notifiés les droits en rétention et le droit de demander l'asile.** Exceptionnellement, sont rappelées les possibilités de saisir les tribunaux, comme au CRA de Geispolsheim<sup>1</sup> mais sans que la finalité et l'utilité de ces saisines soient précisées. **Or, les droits de la défense pour une personne retenue portent, avant tout, sur la possibilité de contester les décisions qui sont à l'origine du placement.** Ces droits sont distincts des « droits en rétention » dont la notification est prévue par l'article L. 551-1 du CESDA. Parmi ceux-ci figurent le droit à être assisté d'un conseil et l'information de l'existence d'une association d'aide juridique.

**C'est à l'étranger de comprendre le lien entre l'assistance juridique à laquelle il a droit et l'exercice d'un recours contre la décision de placement.** Or, les contrôleurs ont souvent été témoins de l'étonnement de l'étranger qu'on informait de son droit à être assisté par un avocat ; « pourquoi ? Je ne suis pas un délinquant ! ».

Certains centres notifient leurs droits aux retenus quelle que soit leur situation. D'autres distinguent selon que la personne a été interpellée dans le département où est situé le CRA ou dans un autre département. Dans ce cas, les fonctionnaires ne notifient les droits qu'aux retenus interpellés dans un autre département, affirmant que la notification des droits en rétention a effectivement été effectuée en même temps que celle de l'APR. Telle est la pratique constatée au CRA de Toulouse<sup>2</sup> par exemple, pour les personnes interpellées en Haute-Garonne.

L'opération de notification consiste à faire signer à l'intéressé le formulaire de notification rédigé dans la langue qu'il lit, lequel comporte une formule-type d'énoncé des droits. Il signe de même un autre formulaire indiquant qu'il a été avisé qu'il peut demander l'asile dans les cinq jours suivant son placement.

Il est néanmoins des cas où l'information délivrée aux retenus est purement formelle, sans notification réelle ; ainsi au CRA de Mayotte<sup>3</sup>, les personnels se contentaient d'une signature dans l'une des colonnes du registre dit d'APRF. Aucune notification des droits en matière d'asile n'était opérée. L'arrêté du préfet était remis sans autre commentaire.

Si un interprète intervient, il lit les deux documents.

Dans tous les cas, comme l'ont constaté les contrôleurs, la durée de l'opération de notification ne dépasse pas cinq minutes, le plus souvent elle prend à peine trois minutes. Au CRA de Palaiseau, les contrôleurs ont mesuré que la notification de ses droits à un Russe qui ne comprenait pas le français avait duré moins de trois minutes ; dans un autre CRA, il a été constaté qu'une personne refusait de signer le document de

1. Visite du 18 mars 2009. Rapport disponible sur [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr)

2. Visite du 17 au 20 mars 2009. Rapport disponible sur [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr)

3. Visite du 26 mai au 4 juin 2009. Rapport et recommandations disponibles sur [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr)

notification du droit de demander l’asile « parce qu’elle ne voulait pas faire de demande d’asile » et une autre en comprenait que le signer lui faisait bénéficier du droit à l’asile...

Lorsque l’étranger en situation irrégulière est conduit dans un local de rétention administrative (LRA), ses droits lui sont notifiés par le service interpellateur, en amont de l’arrivée au LRA, le plus souvent par la police aux frontières, plus rarement par la gendarmerie ou un autre service de police. En effet, les LRA ne disposent jamais de greffe. À l’arrivée de la personne retenue dans le LRA, il n’est procédé à aucune nouvelle notification et aucune mention de notification d’énonciation des droits n’est portée sur le registre de rétention.

### Les autres supports d’information

L’article R. 553-4 du CESEDA prévoit l’existence, dans chaque CRA, d’un règlement intérieur qui rappelle « les droits et devoirs des étrangers retenus, ainsi que les modalités pratiques d’exercice par ces derniers de leurs droits ». Ce règlement est affiché dans les parties communes dans les langues les plus couramment utilisées : anglais, espagnol, mandarin etc. Cet affichage peut compenser la rapidité de la notification initiale, à condition que l’intéressé parle et lise l’une de ces langues et qu’il ait facilement accès aux parties communes où l’affichage a lieu, ce qui n’est pas toujours le cas.

Dans certains centres, il est prévu que la version du règlement rédigé dans la langue parlée par l’étranger lui est remise. Il a été constaté au CRA de Rochambeau que l’exemplaire en question n’était pas remis en mains propres à l’intéressé mais placé dans sa fouille après son passage au greffe donc, à son insu. Dans un autre CRA, il est indiqué sur l’extrait de registre qu’un exemplaire est remis à la personne retenue ce qui, selon les constatations effectuées, n’était en fait jamais le cas car cette mesure « serait trop coûteuse ».

Il arrive que soient prévus et mis à disposition des documents plus explicites : dans certains locaux de rétention, est remis à l’intéressé un formulaire de présentation des voies de recours administratif – gracieux et hiérarchique – et contentieux avec l’indication des délais et les adresses postales correspondantes ; dans les CRA de Lille Lesquin<sup>1</sup> et de Plaisir<sup>2</sup>, une note détaillant les différents recours est affichée. Par ailleurs, une association d’aide juridique (*France terre d’asile*) a élaboré un guide d’information, traduit dans huit langues, rappelant aux personnes retenues les droits qui leur sont ouverts en matière de recours administratif et judiciaire ou de dépôts de demandes d’asile.

Ainsi, les droits notifiés à l’entrée en rétention sont, au mieux, les droits de l’étranger au CRA et le droit de demander l’asile. Rarement sont mentionnés les droits de saisir les tribunaux. Le droit de faire un recours contre les décisions de placement et d’éloignement figure certes dans les décisions et la présence de l’association d’aide juridique est mentionnée dans l’arrêté préfectoral, mais il est exceptionnel que ces droits soient notifiés.

1. Visite des 2 et 3 juin 2009. Rapport disponible sur [www.cglpl.fr](http://www.cglpl.fr)

2. Visite des 24 et 25 septembre 2008. Rapport disponible sur [www.cglpl.fr](http://www.cglpl.fr)

fiés autrement aux personnes qui ne lisent pas le français. Par ailleurs, ces documents sont rarement conservés en rétention. La traduction par téléphone prive l'étranger d'explications qu'il pourrait demander à un interprète présent.

En conclusion, il apparaît que lorsque la captivité résulte d'une procédure rapide, les droits sont notifiés à l'intéressé dans des délais très brefs. Ils sont rarement explicités. Dès lors qu'au surplus il ne peut conserver avec lui aucun support matériel de l'information qui lui a été délivrée, il pourra difficilement en mesurer ultérieurement la portée.

## 1.2.2 Une information personnalisée lorsqu'elle s'inscrit dans une procédure d'accueil

### 1.2.2.1 *L'information de la personne détenue intégrée dans la procédure d'accueil est complétée par un protocole d'accès aux droits*

Les droits de la défense qu'une personne détenue est amenée à exercer porteront sur les différentes décisions qui jalonnent son parcours pénitentiaire.

L'information de la personne détenue à son arrivée est formalisée

La plupart des établissements pénitentiaires disposent d'un quartier dédié aux arrivants, dont certains sont labellisés<sup>1</sup>. Ces derniers bénéficient d'une procédure d'accueil formalisée, prévoyant notamment deux entretiens individuels<sup>2</sup>, l'un avec le chef d'établissement ou l'un de ses subordonnés immédiats (en pratique, cet entretien est réalisé par un officier ou gradé), l'autre avec un membre du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Ces entretiens permettent notamment d'expliquer à la personne nouvellement incarcérée le fonctionnement de l'établissement, de lui indiquer ses principaux interlocuteurs et comment les saisir.

Parfois ces entretiens individuels sont complétés – notamment en maison d'arrêt – par une séance d'information collective réalisée par le directeur à l'intention des arrivants. Dans une maison d'arrêt contrôlée, cette réunion se tenait en présence de la régie-seure des comptes nominatifs, d'une infirmière, d'un agent du greffe et d'un surveillant. Durant cette réunion, d'environ une demi-heure, les sujets suivants avaient notamment été présentés : les rôles du magistrat et du directeur ; la politique disciplinaire ; les réductions de peine, les permissions de sortir, les aménagements de peine...

Il est également remis à la personne détenue plusieurs documents écrits : le livret d'accueil propre à l'établissement, qui contient la plupart du temps des extraits du règlement intérieur, ainsi que le « guide du détenu arrivant » publié par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP).

1. Le label, délivré par AFNOR Certification ou Bureau VERITAS, constitue la garantie du respect strict d'une trentaine de règles pénitentiaires européennes déterminantes pour la personne détenue et déclinées dans le référentiel, partie « accueil des personnes détenues arrivant ».
2. Cf. article D285 du code de procédure pénale.

Dans un autre établissement visité par les contrôleurs en janvier 2012, il était également remis aux arrivants un « livret arrivant » contenant des renseignements sur le programme d'accueil, les premières informations utiles, les conditions d'accès à l'information et aux relations extérieures, les dispositions d'accès aux soins et aux droits, des extraits du règlement intérieur ainsi qu'un lexique ; la plaquette de la DAP relative aux « délégués du Défenseur des droits » ; une plaquette de la direction interrégionale des services pénitentiaires d'information sur les violences en détention, comportant un numéro d'appel gratuit.

Toutefois, il a été constaté dans de très nombreux établissements que les règlements intérieurs n'étaient pas à jour. Et ces documents ne sont pas toujours à la disposition des personnes détenues.

En effet, les contrôleurs ont constaté que peu de bibliothèques possèdent copie de ces documents ; de même, on les trouve rarement au greffe, dans les bureaux des officiers, gradés ou surveillants d'étage. Ils ne sont pas toujours affichés dans les salles communes des quartiers ou centres de semi-liberté. Seuls les règlements intérieurs propres aux quartiers disciplinaires des établissements pénitentiaires sont généralement remis aux personnes détenues et affichées à proximité de la salle de la commission de discipline.

En revanche, ces documents sont affichés en détention, généralement par l'apposition sur des panneaux à un emplacement dédié des tableaux de l'ordre des avocats du ressort ou des plaquettes relatives au Défenseur des droits. Malheureusement, il a été constaté que les panneaux d'affichage étaient tellement chargés qu'il était souvent difficile pour la personne détenue, qui par ailleurs devait *a fortiori* savoir lire, de s'y retrouver.

Certains ouvrages juridiques, comme les codes pénal et de procédure pénal, peuvent également être consultés dans les bibliothèques. Cependant, la plupart du temps, il n'en existe qu'un seul exemplaire de chaque, de surcroît d'une année bien antérieure à l'année en cours. Néanmoins, dans une maison d'arrêt visitée en juin 2012, un ordinateur à disposition des personnes détenues permettait de consulter le code de procédure pénale et le Guide du détenu édité par l'administration pénitentiaire.

### **L'information en détention ordinaire est assurée par un point d'accès au droit**

La plupart des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD)<sup>1</sup> ont conclu des conventions avec les établissements pénitentiaires et le SPIP du département, les TGI et barreaux du ressort, ainsi qu'avec, le cas échéant, la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et généralement, une association.

1. La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, réformée par la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et la résolution amiable des conflits, prévoit l'institution, dans chaque département, d'un conseil départemental de l'accès au droit (CDAD). Ce dernier est un groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale, placé sous la présidence du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département. Cette structure réunit différents acteurs qui œuvrent pour l'accès au droit dans le département : les professionnels du droit (comme les avocats, les notaires, les huissiers de justice...), les collectivités locales en charge des politiques sociales, les associations spécialisées et l'État.

Ces conventions ont permis d'une part la création, dans un certain nombre d'établissements pénitentiaires, de « points d'accès au droit » (PAD), lieux d'accueil gratuit permettant d'apporter une information de proximité aux personnes détenues ayant à faire face à des problèmes juridiques ou administratifs.

L'intervention des PAD se déroule selon trois modalités : à la demande directe de la personne ou par le biais de permanences tenues au sein même de l'établissement (et parfois, l'intervenant du PAD est aussi écrivain public) voire, *dans certains établissements, au moyen d'une borne de visioconférence, directement reliée par exemple à une maison de justice et du droit*. Ainsi, dans une maison d'arrêt visitée en novembre 2011, une fois l'appel téléphonique lancé, l'intervenant sortait de la pièce, sauf si la personne détenue recueillait son assistance. Le correspondant décrochait et répondait directement aux questions posées par la personne détenue ou bien appelait lui-même les services concernés aux fins d'obtenir les renseignements demandés, si possible immédiatement.

Ces conventions peuvent prévoir également la mise en place d'un service de consultations juridiques gratuites par les avocats des barreaux du ressort auprès des personnes détenues. Généralement ces consultations ont pour but de répondre à toute demande d'information juridique dans tous les domaines du droit « à l'exception des informations portant sur des procédures d'instruction en cours, sur des affaires dans lesquelles une autorisation de communiquer doit être délivrée par les services du procureur de la République ainsi que de toute affaire pour laquelle un avocat est déjà mandaté par le client ou par la voie de la commission d'office et à l'exception des affaires pour lesquelles une juridiction est saisie. Dans l'hypothèse où l'avocat présent au point d'accès au droit constate l'existence d'une telle situation, il lui appartient d'informer la personne détenue qu'il ne peut donner suite à la consultation ».

En pratique, il a été constaté que ces consultations juridiques gratuites étaient peu fréquentées. Il a été avancé l'hypothèse selon laquelle le fait qu'il ne soit pas possible d'évoquer son affaire en cours ou des difficultés éventuelles d'exécution des peines était peut-être un frein aux inscriptions.

Par ailleurs, les personnes détenues peuvent avoir accès aux délégués du Défenseur des droits qui interviennent dans les établissements pénitentiaires. Dans la plupart des cas, il intervient sur saisine des personnes détenues ou de leurs familles, quelquefois sur celles du SPIP. Plus exceptionnellement, il peut assurer des permanences régulières, à raison d'une demi-journée par semaine dans l'établissement.

#### ***1.2.2.2 L'entretien initial et le contenu du livret d'accueil tiennent lieu d'informations pour le mineur placé en centre éducatif fermé***

Dans chaque centre éducatif fermé (CEF), le mineur, à son arrivée, assiste à un entretien qui réunit un représentant de la direction et l'un des éducateurs référents s'il est présent sur le site. La présence des parents à cette réunion est variable selon les CEF. Dans un

centre contrôlé en septembre 2012, une première visite des parents au CEF était obligatoire tandis que dans un autre centre visité en juin 2012, l’information était délivrée tant aux parents qu’au mineur en même temps que la notification.

En principe, au cours de cet entretien, sont expliqués oralement au mineur les termes de son ordonnance de placement ainsi que sa situation juridique et les obligations qui lui incombent. Il lui est fait lecture du règlement de fonctionnement ou règlement intérieur, comme le cas échéant, du livret d’accueil. Il est invité, à signer ces deux documents dont une copie leur est remise. En cas de refus, le magistrat mandant est averti.

Le règlement de fonctionnement et le livret d’accueil définissent les droits et obligations des mineurs pendant leur placement. Toutefois, le langage employé est si administratif que certains jeunes rencontrés par les contrôleurs avouent ne pas y comprendre grand-chose. Cependant, les éducateurs sont là pour leur expliquer.

La charte des droits et libertés de la personne accueillie n’est pas toujours jointe au règlement intérieur. Dans certains centres, il existe un système d’ouverture de droits et de sanctions appelé « permis à points » dont les modalités pratiques sont aussi communiquées dès le premier entretien. Dans un établissement, la déclaration des droits de l’homme et du citoyen du 26 août 1789 était intégrée au livret d’accueil.

Néanmoins, en pratique, il est apparu que le règlement intérieur et le livret d’accueil n’étaient pas systématiquement signés par le mineur ou bien s’ils l’avaient été, qu’aucune copie signée ne figurait à son dossier administratif, consulté par les contrôleurs. Au surplus, il a été constaté que **les mineurs sont rarement avisés des sanctions encourues en cas de manquement au règlement intérieur et qu'il n'existe que rarement une définition précise des comportements interdits ni une échelle précise des sanctions applicables, encore moins une définition de la procédure, l'ensemble étant soumis à l'appréciation des éducateurs.**

Au-delà de l’information qui peut être donnée au mineur sur ses droits, il importe que ce dernier sache précisément comment il peut en pratique les faire valoir, ce qui est rarement le cas.

Dans un des établissements visités, le livret d’accueil précisait néanmoins : « Si tu penses que certains de tes droits ne sont pas respectés, tu peux adresser une réclamation à un chef de service et/ou au Directeur de l’établissement. Tu peux également, si tu considères ne pas être entendu au sein du centre, t’adresser : au directeur général de l’association ; ou à ton éducateur PJJ ; au magistrat qui t’a placé ».

**Les mineurs n’ont que très rarement accès à des sources d’informations juridiques** les concernant : aucun code ne leur est accessible sous forme papier ou sous forme dématérialisée. Dans un centre néanmoins, les jeunes avaient accès au code Junior Dalloz ainsi qu’au code de procédure pénale mais à la seule édition 2010 au moment de la visite en juin 2012. Dans un troisième centre, au nom du droit à l’information, le jeune avait néanmoins accès à l’internet en présence et sous le contrôle d’un éducateur ; si l’accès

à l'informatique est souvent possible, il ne comprend pas systématiquement l'accès à internet.

Le tableau de l'ordre des avocats n'est jamais affiché dans les CEF visités, pas plus que le numéro de téléphone d'une permanence tenue pas l'ordre. De même aucune information concernant le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté n'est communiquée aux mineurs accueillis et à leurs parents.

**En conséquence, les mineurs n'ont pas nécessairement accès à un tiers susceptible de leur donner l'information juridique qui leur serait utile, notamment pour préparer leur défense pénale :** confiés dans un cadre pénal, en réponse à des actes de délinquance multiples, les mineurs ne sont pas sérieusement accompagnés pour organiser leur défense.

En outre, les éducateurs ont rarement bénéficié d'une initiation juridique avant leur prise de fonction, à l'instar de ce centre où aucun des vingt-sept éducateurs n'avait bénéficié d'une telle formation.

À l'inverse, dans un autre centre, le livret d'accueil faisait mention de vingt-trois numéros d'appel à des services d'écoute : SOS-médecins, Allô enfance maltraitée, écoute alcool, écoute cannabis, SOS suicide...

#### **1.2.2.3 *La loi organise désormais l'information du patient sous soins contraints dans les hôpitaux psychiatriques***

La loi<sup>1</sup> dispose que la personne faisant l'objet de soins psychiatriques sans son consentement est informée, le plus rapidement possible et de manière appropriée à son état, de la décision d'admission et des raisons qui la motivent, de sa situation juridique, de ses droits, des voies de recours et des garanties qui lui sont offertes. L'avis de la personne sur les modalités de soins doit être recherché et pris en considération dans toute la mesure du possible.

L'information relative aux droits du patient hospitalisé sous contrainte relève, pour l'essentiel, de la notification de la décision de placement ; elle peut être complétée par des éléments contenus dans le livret d'accueil de l'établissement.

**Les contrôleurs ont noté des pratiques diverses dans cette notification de la décision de placement selon les établissements et, au sein d'un même établissement, selon les équipes.**

Dans certains établissements et, notamment dans un établissement visité en octobre 2011, l'information est délivrée dès l'arrivée du patient au sein de l'unité de soins, quitte à être ultérieurement répétée ; elle s'effectue dans le bureau du médecin, dans celui de l'infirmier ou encore dans la chambre du malade : « le médecin ou l'infir-

---

1. Article L. 3211-3 code de la santé publique.

mier procède à la notification, selon les disponibilités des uns ou des autres. Les explications sont orales et données à toute personne quel que soit son état de santé mentale. Il n'est pas fait de sélection en fonction des capacités présumées de compréhension du patient ».

Dans d'autres établissements, et notamment dans un établissement visité en janvier 2012, les droits sont déclinés oralement au patient, par le médecin, au fur et à mesure de son séjour, en tenant compte de sa capacité de compréhension : « concrètement, c'est l'état clinique du patient qui détermine le moment de la délivrance de l'information ». Ce mode de notification ne permet pas d'en tracer la réalisation concrète et la compréhension par le patient, ailleurs que, le cas échéant, dans son dossier médical.

Il arrive aussi que la notification de la décision d'admission soit faite dès le premier jour mais que des explications plus détaillées soient données au patient plus tard et seulement s'il prend l'initiative de les solliciter. C'est ainsi que dans un établissement visité en mars 2012, il est indiqué que le patient est reçu par un psychiatre en présence d'un soignant, le jour même de son arrivée. Le médecin lui explique qu'il est placé dans le cadre d'un régime de soins sous contrainte et que, s'il n'est pas d'accord avec la décision, il lui appartient de solliciter un rendez-vous avec le cadre de santé, sans formalisme particulier. « Très peu contestent ; et parmi les rares qui sollicitent un tel entretien, un quart ne donne pas suite à leur demande ». En cas d'entretien avec patient, le cadre de santé explique au patient qu'il a le droit de contester la décision en écrivant au juge des libertés et de la détention, au juge administratif ou à la commission départementale des soins psychiatriques. Le cadre de santé ne remet aucun document mais dicte l'adresse des autorités auxquelles un courrier peut-être envoyé ; à la demande, il peut l'écrire sur une enveloppe.

Les contrôleurs ont enregistré chez certains praticiens des réserves sur l'attribution de telles compétences aux personnels de santé : « ces notifications confiées au médecin ou à l'infirmier sont nécessaires pour informer les personnes de leur situation juridique et de leurs droits ; mais alors s'opère un mélange entre les fonctions de soins et les fonctions administratives. Loin de faciliter la compréhension, ces notifications entraînent une confusion dans l'esprit des patients. Il faudrait bien séparer le rôle du soignant et de l'administrateur ».

Les contrôleurs ont également rencontré des médecins faisant part à l'inverse de leurs réflexions ainsi : « le praticien ne décide pas du moment où le patient arrive ni du moment où il part, ce qui favorise l'alliance thérapeutique entre le patient et le médecin. On encourage, en conséquence, toutes les voies de recours. Le regard du tiers favorise l'intervention du médecin aux yeux du patient ou encore : « la multiplication possible des recours peut avoir un effet bénéfique si, à force d'explications données, le patient fait des progrès de compréhension et commence à distinguer le rôle de chacune des institutions, on pourra constater ses progrès et en tenir compte dans nos appréciations sur son état. L'institution peut être structurante et éveiller à une meilleure conscience ».

**La traçabilité des notifications est supposée résulter de la remise d'une copie de la décision, attestée par un accusé réception ; elle n'est pas toujours assurée.** En principe, copie de la décision d'admission en soins psychiatriques est transmise au patient par le courrier interne ; elle est le plus souvent accompagnée d'un document l'informant des différentes voies et modalités de recours<sup>1</sup>. Généralement, ces documents lui sont effectivement transmis par le médecin ou le cadre de santé de l'unité où il est admis ; ces derniers sont supposés expliquer la décision, délivrer des informations au patient sur les voies de recours et les garanties offertes par l'intervention du juge de la liberté et de la détention, plus largement l'informer de ses droits, lui remettre copie de la décision et recueillir sa signature au moyen d'un accusé réception.

En pratique, la décision n'est pas nécessairement remise au patient : « ça dépend de leur état... On ne leur donne pas toujours mais on explique... Certains la déchirent... D'autres nous demandent de le garder dans leur dossier ».

Dans un autre établissement visité, les décisions d'admission en soins psychiatriques prises par le représentant de l'État sont adressées directement au patient par l'hôpital, sous enveloppe fermée, le personnel n'exerçant alors aucun contrôle sur la prise de connaissance réelle de cette décision.

Le patient n'est pas toujours en état de signer l'accusé réception, parfois il le refuse. Dans certains établissements, ou dans certaines unités, un médecin et un soignant visent alors l'accusé de réception, attestant que le malade n'est pas en état de signer, ou s'y refuse. Cette pratique n'est pas partagée partout.

En tout état de cause, il a été indiqué aux contrôleurs, dans un hôpital, que le taux de retour des accusés réception est en général très faible, de l'ordre de 17 %.

### **Le contenu des informations transmises est souvent imprécis.**

De manière générale, les personnels rencontrés se sont montrés relativement imprécis sur le contenu des informations transmises concernant les droits édictés par l'article L. 3211-3 du code de la santé publique : le patient serait oralement informé du fait que son hospitalisation sous contrainte emporte restriction de sa liberté d'aller et de venir ; il lui est indiqué qu'il peut formuler un recours devant le juge administratif ou saisir le JLD, qu'il peut saisir la commission départementale des soins psychiatriques, qu'il peut contacter la commission des relations avec les usagers ; certains personnels informent le patient de la possibilité de s'adresser à un avocat.

**L'intervention de plein droit du JLD dans le délai de quinze jours n'est pas systématiquement abordée. Il a été avancé devant les contrôleurs l'idée selon laquelle l'intervention du juge n'est pas comprise des patients** ou que « en parler plus tôt nuirait à la relation ». Et même, certains admettent : « on n'en parle pas, on attend la convocation ».

---

1. Ces indications sont également portées sur la décision elle-même.

La plupart des personnels admettent également ne pas transmettre d’informations à propos de la possibilité de désigner une personne de confiance conformément à la loi du 4 mars 2002<sup>1</sup> ; les patients sont dits dans l’incapacité d’en comprendre l’intérêt, l’institution elle-même est décrite par les personnels comme inadaptée à l’hôpital psychiatrique (cf. *supra*).

La possibilité pour un patient de faire valoir ses observations<sup>2</sup> à propos des projets de décision qui le concernent est rarement évoquée comme un droit du patient mais davantage comme une pratique du médecin ; elle n’est en général pas formalisée. Au mieux, comme il a pu être constaté dans un groupe hospitalier en octobre 2012, les certificats, par ailleurs insérés dans le registre de la loi, contiennent une phrase-type *in fine* ainsi libellée : « le patient a été informé de manière adaptée à son état, le..., du projet de maintien des soins psychiatriques et a été mis à même de faire valoir ses observations par tout moyen adapté et de manière appropriée à son état ».

Au total, le sentiment communément partagé par les équipes sur leur capacité à transmettre des informations, semble pouvoir s’exprimer à travers les propos tenus par un médecin rencontré dans un établissement visité en juin 2012 : « il n’est pas dans les préoccupations premières d’une équipe soignante d’informer précisément le malade de tout ce qui découle juridiquement du placement, surtout à un moment où il n’est pas prêt à recevoir ces informations ». Et le livret d’accueil, document supposé renseigner l’ensemble des patients sur leurs droits et leurs conditions de vie à l’hôpital, ne pallie pas toujours le manque d’informations au moment de la notification de la décision d’admission.

Dans plusieurs établissements visités courant 2012, soit plus de six mois après l’entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2011<sup>3</sup>, le règlement intérieur n’avait pas été mis à jour ; certains étaient de plusieurs années antérieures à la loi nouvelle et, de ce fait, ne pouvaient servir de support efficace à l’information des patients.

Certains établissements ont tenté de remédier à cette difficulté par l’apposition d’affiches dans les lieux de vie ou par la rédaction d’un document exposant aux personnes hospitalisées sous contrainte la liste de leurs droits, avec mention des différents organes susceptibles d’intervenir à leur soutien, ainsi que du rôle du JLD. Il a été observé que, lorsqu’ils existent, ces documents sont souvent incomplets, ne donnant notamment pas l’adresse exacte des institutions destinataires des recours.

Il demeure que le Contrôleur général reçoit régulièrement des demandes de levée soins, de « mise en liberté » de la part de patients, ce qui laisse à penser que l’information

- 
1. Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, encore appelée « loi Kouchner ».
  2. Prévue par l’article L.3211-3 du code de la santé publique.
  3. 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.

des personnes concernées n'est pas suffisante. Toutefois, l'interprétation de ces saisines en termes d'explications insuffisantes au patient doit être portée avec des réserves qu'appelle le motif particulier d'hospitalisation.

## 2. L'exercice effectif du droit de se défendre

**L'information ne suffit pas, encore faut-il que la personne privée de liberté soit mise en mesure d'exercer effectivement ceux de ses droits qui peuvent concourir à sa défense, au premier chef, l'assistance d'un conseil, mais aussi le droit à être examiné par un médecin et, pour les personnes gardées à vue, le droit de se taire.**

**Le cas de la garde à vue est typique.** Le temps de placement étant relativement court, l'exercice de certains droits est effectif dans la forme mais concrètement mis en œuvre sans que la personne gardée à vue n'en comprenne exactement la portée.

Le droit de se taire par exemple. Les conséquences des propos tenus par les gardés à vue lors de leurs auditions peuvent conférer au droit de se taire une importance particulière. Or, formellement notifié en même temps que l'ensemble des droits, sans nécessairement faire l'objet d'un rappel au moment de l'audition, ce droit est facile à mettre en œuvre mais, de fait, peu utilisé.

Sur le procès-verbal de notification des droits tel que résultant du logiciel de rédaction des procédures utilisé par la gendarmerie nationale, il apparaît que le droit de se taire figure à la suite du paragraphe relatif à l'avocat et que cette mention constitue une simple information ; dès lors d'après les éléments recueillis, la question n'est pas en tant que telle posée aux gardés à vue.

Dans les procédures diligentées par les fonctionnaires de police, la mention suivante est portée sur le procès-verbal de notification de garde à vue, en sus des autres droits, ainsi qu'il suit : « je prends acte que j'ai droit, lors de mes auditions, après avoir décliné mon identité, de faire des déclarations, de répondre aux questions qui me sont posées ou de me taire ». Néanmoins, dans l'une des procédures examinées par les contrôleurs, dans un commissariat visité en mai 2012, une question était posée par le fonctionnaire, préalablement à l'audition, et actée comme suit : « acceptez-vous de répondre à mes questions ? ».

**Par ailleurs, les conditions dans lesquelles l'examen médical est pratiqué ne garantissent pas toujours que toutes les investigations nécessaires à ces constats ont été effectuées.** De plus, les délais entre la réquisition et la venue du médecin sont variables et peuvent aller jusqu'à plusieurs heures ; certains OPJ ont fait part aux contrôleurs de leur difficulté à trouver des médecins qui acceptent de se déplacer, notamment de nuit.

**Il a été observé en outre que l'examen – et plus précisément le temps de présence du médecin dans les locaux de garde à vue – était bref, fréquemment inférieur à quinze minutes.**

Enfin, l'examen médical, qui se déroule souvent dans le même bureau que l'entretien avec l'avocat, n'est pas réalisé dans des conditions optimales : en l'absence de local adapté et de table d'examen, l'examen corporel n'est pas toujours approfondi ; la présence, non loin de la porte, d'un fonctionnaire assurant la sécurité, ne favorise guère la liberté des échanges.

**L'ensemble ne contribue pas à la mise en évidence de traces résultant éventuellement de l'interpellation, ni d'éventuelles lésions signalant des violences antérieures à celle-ci ; les droits de la défense peuvent s'en trouver directement affectés.**

## 2.1 La technicité de la défense devant le juge défavorise la personne privée de liberté

**En matière de défense, il est deux lieux dans lesquels la technicité nécessaire pour l'assurer devient rapidement un obstacle à l'effectivité de l'exercice : les lieux de rétention et ceux de soins sans consentement.**

Certes, il est toujours possible de rédiger soi-même son recours ou sa requête. Néanmoins, peu de personnes retenues sont capables de rédiger seules un recours suffisamment motivé alors que la teneur de la motivation en conditionne la recevabilité.

En outre, l'étranger retenu ne peut *ipso facto* déposer lui-même son recours et doit passer par un avocat, par l'association d'aide juridique ou le faire transmettre par le greffe du centre. L'importance de l'assistance d'un avocat comme garantie de l'exercice du droit de la défense a trouvé sa reconnaissance dans l'instauration d'un mécanisme d'aide juridictionnelle au bénéfice des personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice<sup>1</sup>.

Par ailleurs, l'efficacité de l'intervention de l'avocat ou de l'association est conditionnée par la compréhension de la langue de l'intéressé. Le truchement d'un interprète est à cet égard décisif.

Les interprètes peuvent être des experts judiciaires inscrits sur les listes des cours d'appel ou sur la liste de la Cour de cassation. Mais il peut arriver aussi, en cas de difficulté à joindre un interprète et/ou d'urgence, que les autorités aient recours à des réseaux de proximité, allant du commerçant local à « l'épouse d'un collègue »<sup>2</sup>. Il n'est pas sûr, dans cette dernière hypothèse, que la prestation de serment suffise à garantir le professionnalisme et l'impartialité de l'interprète.

1. Conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'aide juridictionnelle est accordée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense devant toute juridiction ainsi qu'à l'occasion de la procédure d'audition du mineur prévue par l'article 388-1 du code civil et de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.
2. Lu dans une procédure d'un commissariat situé en région Champagne-Ardenne.

L'exercice de leur défense est également complexe pour les **malades hospitalisés sans leur consentement**. La posture du patient devant le juge est plus souvent celle d'un défendeur que d'un requérant.

Dans un établissement de santé visité, il était prévu néanmoins que l'assistante sociale de l'hôpital informe systématiquement le patient du contenu de la loi du 5 juillet 2011 précitée, deux jours avant sa comparution devant le JLD et explique les enjeux de l'audience, comme le rôle de l'avocat. Cet accompagnement systématique, souhaitable en pratique, présentait cependant un inconvénient : cette personne, non qualifiée et non formée sur le plan juridique, faisait quelques erreurs d'interprétation des textes de loi, parfois préjudiciables aux patients.

Les convocations délivrées par le JLD mentionnent expressément la possibilité pour le patient de consulter son dossier au sein de l'établissement et d'être assisté d'un avocat. En pratique, elles sont adressées à la direction de l'hôpital et transmises au pavillon concerné très peu de temps avant l'audience, en général de un à trois jours. **Le patient – informé tardivement de la date et à qui la convocation n'est pas toujours remise – ne dispose, de fait, d'aucun moyen de préparer sa « défense »** : à ce stade, il n'a pas accès au dossier, à un avocat ou à aucune autre personne de confiance ou service susceptible de l'aider à argumenter son point de vue.

Dans l'hypothèse où le patient formule un recours, il pourra éventuellement trouver une aide, limitée, auprès du cadre de santé qui, comme dans un établissement visité en mars 2012, « relit la requête mais ne corrige rien ». En pratique, ces recours contre les décisions de placement sont donc exceptionnels.

## **2.1.1 L'assistance juridique est nécessaire à la défense des personnes privées de liberté**

Lorsque la personne privée de liberté demande l'assistance d'un avocat, celle-ci lui est accordée sans réticence formelle. Pour autant, l'efficacité de son concours se heurte à de nombreux obstacles qui jonchent son parcours d'intervention.

### **2.1.1.1 Le choix de l'avocat, la durée et l'horaire de l'entretien**

L'information sur ce point est inégale.

La personne privée de liberté ne comprend pas nécessairement qu' « un conseil » peut être un avocat et que son intervention n'est pas à sa charge financière, cette précision lui étant rarement apportée.

**Le tableau de l'ordre des avocats n'est pas toujours affiché dans les lieux de privation de liberté**, ce qui est d'autant plus dommageable dans les CRA, mais aussi dans les LRA où aucune association d'assistance juridique n'est présente. Toutefois, lorsque les LRA sont situés au sein des commissariats, les personnes retenues peuvent bénéficier des affichages destinés aux personnes gardées à vue.

Lorsque ce tableau est affiché permettant au captif de désigner son conseil, il ne donne aucune information sur les spécialisations des professionnels qui y figurent.

Au surplus, s’agissant des avocats choisis et sauf à ce que la personne déférée ou retenue ait dans sa fouille le nom et les coordonnées de son conseil, aucune information n’est donnée d’office. C’est le policier ou le gendarme ou bien le magistrat mandant qui, répondant à une demande, communiquera ces informations.

**Or, tous les barreaux, quelle que soit leur taille, mettent en place des permanences spécifiques permettant aux personnes extraites ou déférées, mineures comme majeures, ou aux étrangers en rétention d’être assistés par un avocat commis d’office lors des audiences.**

Le temps passé par ces avocats sur le dossier comme avec la personne privée de liberté dépend très largement de l’organisation de cette permanence. Il peut arriver par exemple qu’il n’y ait qu’un seul avocat de permanence pour tous les déférés et toutes les audiences du jour ; ce dernier est, de fait, rapidement pris par le temps ; en cas de conflit d’intérêts il est obligé de déranger un confrère mais ne le fait toujours.

**■ La situation des étrangers retenus est fragile au regard des droits de la défense. ■**

Le faible nombre d’avocats formés en droit des étrangers constitue une difficulté pour la défense de ces derniers qu’ont palliée certains barreaux : à Nantes par exemple, il existe une permanence d’avocats spécialisés. À Metz, des formations, y compris à chaque évolution de jurisprudence, sont organisées, dont l’une a également associé un juge du tribunal administratif de Strasbourg.

**Cette situation est d’autant plus dommageable que le délai de recours d’un étranger qui fait l’objet d’une obligation de quitter le territoire est très bref :** il dispose de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision de placement en rétention pour en demander l’annulation au président du tribunal administratif ainsi que pour demander l’annulation des décisions qui y ont conduit<sup>1</sup>. En conséquence, si la rétention commence par un passage en LRA avant la conduite au CRA, les quarante-huit heures de délai de recours sont expirées à l’arrivée de la personne au CRA et ce, avant même d’avoir pu consulter un conseil.

**■ Pour les patients hospitalisés devant être présentés au JLD, une permanence est en général assurée au tribunal par des avocats volontaires. ■**

Certains ont reçu une formation à ce contentieux, portant essentiellement sur les aspects juridiques. Les avocats rencontrés par les contrôleurs ont fait part de leur difficulté d’accès aux dossiers avant l’audience ; certains les découvraient le jour même, en

1. Cf. l’article L. 512-2 du CESADA.

même temps qu'ils rencontraient leur client<sup>1</sup>. Les locaux ne permettent pas toujours un entretien confidentiel. Les avocats témoignent éprouver quelque embarras à se situer dans ce contentieux, tenant à la difficulté d'obtenir un mandat précis de la part de leur client, à la méconnaissance de ce public et à la nouveauté de la procédure, parfois à la conviction qu'il est nécessaire de maintenir des soins contraints. En tout état de cause, à ce stade pour appuyer une demande de mainlevée, il est bien tard pour solliciter une attestation d'hébergement, un certificat médical ou toute autre pièce venant à l'appui de la position du patient.

Enfin, en pratique, dans les hypothèses où le patient ne souhaite pas être assisté par un avocat, ce dernier (pas plus que les mandataires ou parents lorsqu'il s'agit d'un mineur) n'a pas été mis en mesure de consulter le dossier judiciaire.

### **2.1.1.2 *Les conditions d'intervention des avocats***

En garde à vue, l'examen des procès-verbaux de fin de placement ne montre aucun retard dans la notification de ce droit, pas plus que dans les diligences effectuées par les policiers pour sa mise en œuvre, généralement dans un délai ne dépassant pas trente minutes après la demande.

Mais sans prétendre à la représentativité des procédures consultées, il semble que de telles demandes n'atteignent pas ou ne dépassent guère la moitié des procédures.

Certains OPJ expliquent ce taux relativement faible par le scepticisme des personnes concernées (« à quoi ça va servir ? »), scepticisme qu'ils semblent partager, voire communiquer. Plusieurs OPJ décrivent, en particulier dans les procédures concernant la délinquance de proximité, des avocats qui n'assistent pas aux auditions ou bien qui ne formuleraient que peu d'observations à la fin des auditions, se contentant de contester la retranscription des propos de leur client. Certains OPJ déplorent aussi que la présence de l'avocat tarde les auditions et modifie leurs pratiques d'interrogatoire<sup>2</sup> : renoncement au tutoiement et à certains types d'arguments « avant, on parlait des grands frères en fumant une cigarette ».

**Il est fait également état de difficultés pour joindre un avocat choisi, notamment la nuit et le week-end.** L'examen des procédures montre que, bien que choisi, l'avocat ne se déplace pas pour autant systématiquement ou que, s'étant déplacé pour l'entretien, il ne reste pas pour l'audition du gardé à vue. Dans certains cas l'avocat d'office est proposé pour la suite de la procédure.

Les délais d'intervention des avocats sont très variables, selon leur disponibilité et l'éloignement du lieu de garde à vue. Ce constat est particulièrement vrai outre-mer.

---

1. Les dossiers sont consultables au greffe, en général un jour ou deux avant l'audience.

2. Ces constats ont été rapportés par des fonctionnaires travaillant dans un grand commissariat du Sud-Est de la France et d'autres, issus d'une des brigades centrales situées à Paris.

Bien que les relations soient globalement décrites comme bonnes avec les fonctionnaires de police, les conditions générales d’intervention des avocats sont appréciées de manière inégale par les barreaux : certains signalent des auditions simultanées obligeant à mobiliser plusieurs avocats, dénoncent des auditions ayant débuté avant l’écoulement d’un délai de deux heures ou ayant été annulées sans que l’avocat en ait été avisé<sup>1</sup>. D’autres au contraire, afin de rationaliser leurs déplacements, disent négocier avec les OPJ l’heure de l’audition et effectuent successivement l’entretien initial et l’assistance pendant l’audition. Plusieurs OPJ ont déclaré accepter cette organisation – particulièrement les services d’investigation – quand bien même elle retarde l’audition de plus de deux heures. Cet accord peut conduire, de fait, à priver la personne gardée à vue du soutien d’un avocat dans les premières heures de la mesure<sup>2</sup>.

Aucune disposition n’est prévue pour assurer l’interprétariat durant l’entretien de l’avocat avec une personne qui ne parle pas français. Mais parfois, lorsque l’entretien est groupé avec l’audition, l’interprète est mis à disposition.

**Les conditions matérielles de l’entretien ne sont pas toujours satisfaisantes.** Il n’existe souvent aucun local réservé à l’avocat, qui peut alors rencontrer son client dans un bureau ordinaire, quitté pour l’occasion par son occupant habituel, dans des conditions de sécurité exigeant éventuellement la présence d’un fonctionnaire à proximité<sup>3</sup>. Parfois la rencontre a lieu dans une cellule de garde à vue<sup>4</sup>, dans des conditions n’assurant pas toujours la confidentialité ; ainsi a été constaté la mise à disposition d’un bureau muni d’un hygiaphone ce qui, s’ajoutant à une porte qui fermait mal, obligeait les interlocuteurs à hausser la voix pour s’entendre et étaient de ce fait entendus par des tiers.

Les avocats ne disposent pas non plus d’un lieu spécifique permettant d’étudier dans des conditions correctes les procès-verbaux auxquels la loi leur donne accès.

**Enfin, il apparaît également difficile pour les avocats d’assurer une continuité d’intervention en cas de renouvellement de la mesure de garde à vue :** ils exposent que le caractère libéral de leur profession les empêche d’assurer une permanence au-delà de quarante-huit heures et font part de la difficulté, en cas de prolongation d’une mesure de garde à vue, d’assister à l’audition d’une personne avec laquelle ils ne se sont jamais entretenus.

### ■ La situation est identique dans les palais de justice ■

Certains entretiens ont lieu dans la salle des pas-perdus, dans un couloir, dans la salle d’audience ou encore dans les geôles elles-mêmes, au vu et au su des escortes, d’autres personnes privées de liberté ou du public.

1. Propos rapportés par des avocats d’un barreau de la région parisienne.
2. Ce qui est arrivé et a été indiqué aux contrôleurs dans un commissariat parisien.
3. Ainsi, dans un certain nombre de brigades de gendarmerie, les fenêtres des bureaux des OPJ ne sont pas barreaudées. Dès lors, pendant les auditions, les stores ou volets sont fermés et des personnels restent à proximité de la porte du bureau, dans certains cas, de la fenêtre.
4. Y compris dans une brigade centrale parisienne.

**Lorsqu'il existe un bureau *ad hoc*, celui-ci n'est souvent pas isolé phoniquement.** Dans un tribunal visité en décembre 2011, une pièce avait été spécialement aménagée à cette fin mais la séparation d'avec le couloir était constituée d'une porte et d'une paroi, toutes deux vitrées et laissant un jour de cinq centimètres entre le sol et la porte ; tous les propos pouvaient être distinctement entendus depuis le couloir et les salles voisines.

**Parfois et même souvent, ce bureau est partagé avec d'autres intervenants**, par exemple avec les enquêteurs de personnalité qui procèdent aux enquêtes sociales rapides qui seront produites à l'audience, de telle sorte que les avocats peuvent être amenés à faire leurs entretiens ailleurs et notamment dans le couloir à proximité du bureau.

Toutefois, il existe parfois des locaux dédiés, exclusivement réservés aux avocats et assurant la confidentialité des échanges. Ainsi, dans un tribunal visité au mois de mars 2012, l'espace réservé aux avocats était double ; il se composait d'une pièce vide insonorisée qui faisait office de sas et d'un bureau également insonorisé. Une porte séparait le sas, du couloir de circulation interne au palais, une autre porte permettait d'isoler le bureau de la pièce attenante. Cette dernière porte était munie d'un simple oculus. Mais dans certaines configurations, pour des raisons de sécurité, les avocats sont réticents à utiliser le local dédié, fermé et éloigné du bureau des agents assurant la surveillance.

**Enfin, l'existence de mesures de sécurité particulières peut compliquer singulièrement l'accès au local d'entretien ou aux geôles, par exemple la nécessité de détenir un badge magnétique.** Ainsi, dans un TGI du Sud-ouest, visité en décembre 2010, le bâtonnier avait obtenu que lui soient remis 200 badges, pour les quelque 1 200 avocats inscrits dans son barreau, mais ceux-ci ne donnaient accès qu'aux services de la cour d'appel. Ces badges étaient de surcroît remis contre le dépôt d'une pièce professionnelle. Le soir, il était impossible de rendre le badge pour récupérer sa pièce d'identité après l'heure de fermeture des bureaux. « Cette situation empêche les avocats de se rendre au dépôt par le chemin normal ; ils sont contraints d'emprunter des détours et, malgré cela, peuvent se retrouver devant une porte fermée dont ils n'ont pas l'accès, ce qui les oblige à faire des grands signes jusqu'à ce qu'une personne ouvre ». « Parfois le retard provoqué entraîne l'annulation de l'entretien prévu avec la personne retenue », avait-il été expliqué.

**Dans les établissements pénitentiaires, des parloirs sont en principe réservés aux avocats ; ils assurent, sauf exception, la confidentialité des échanges.**

Néanmoins, dans un centre de détention visité en juillet 2011, il n'existe pas de pièce réservée pour recevoir les avocats ou experts. Dans une maison d'arrêt, il était observé que ni les conditions d'entretien entre la personne détenue et son avocat, ni les conditions de débat contradictoire ne satisfaisaient les exigences minimales de dignité et de confidentialité : l'avocat n'avait en effet d'autre choix pour rencontrer son client que le local destiné à la fouille. Et dans les petites maisons d'arrêt, ces parloirs sont souvent partagés avec d'autres intervenants (visiteurs de prison, représentants d'association, intervenants extérieurs...).

Pour autant, la détermination des avocats à se rendre dans les établissements pénitentiaires peut être fléchie par l'éloignement géographique et les frais que ce trajet entraîne pour lui. Ainsi, une personne détenue a signalé au Contrôleur général que l'avocat désigné par le bureau d'aide juridictionnelle avait refusé de se déplacer invoquant « venir pour me défendre n'est pas financièrement intéressant ».

Par ailleurs, les personnes détenues peuvent téléphoner à leur avocat ; leurs conversations ne doivent en principe être ni écoutées ni enregistrées par l'administration pénitentiaire<sup>1</sup>. Or, il a pu être constaté que ces numéros n'étaient pas toujours répertoriés comme tels et que pratiquement, « ces conversations-là peuvent donc être écoutées ». Dans certains cas, les personnels n'ont pas été formés à la manœuvre permettant d'assurer la confidentialité des conversations qui sont tenues. Comme le Contrôleur général l'a précisé dans son avis du 10 janvier 2011 publié au Journal officiel du 23 janvier 2011 relatif à l'usage du téléphone par les personnes privées de liberté, « 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 ».

**Les avocats ne se déplacent que rarement dans les CRA et exceptionnellement dans les LRA.**

Il a été constaté, lors des contrôles opérés dans les CRA de Lille, Marseille, Metz, Nice ou Palaiseau, qu'aucun avocat ne s'y déplaçait. Ils allèguent trois raisons pouvant expliquer leur pratique.

D'une part, ils ne voient pas l'intérêt de faire le déplacement jusqu'au CRA alors qu'ils peuvent avoir communication des dossiers dans les greffes des tribunaux et rencontrer leur client avant l'audience.

En plus, l'éloignement des centres de rétention du palais de justice est également dissuasif alors que la rémunération de l'avocat ne couvre ni les frais de déplacement ni le temps qui y est passé.

Enfin, comme nous l'avons vu, les avocats ne peuvent souvent s'entretenir que par le truchement d'un interprète. Or ce dernier, convoqué pour l'audience, pourra tout aussi bien traduire l'entretien qui précède.

Au demeurant, les contrôleurs ont pu constater que la confidentialité des échanges était rarement respectée<sup>2</sup>. Par exemple, au CRA de Metz<sup>3</sup>, un interphone installé dans le bureau réservé permettait à la vigie d'entendre les conversations qui s'y tenaient.

**Aucun lieu n'est encore aménagé pour les avocats dans les hôpitaux psychiatriques, pas plus que dans les CEF.**

- 
1. Cf. article 727-1 du code de procédure pénale.
  2. L'article L.554-4 du CESEDA prévoit que « dans chaque lieu de rétention, un espace permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers retenus est prévu. À cette fin, sauf en cas de force majeure, il est accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat ».
  3. Visite du 9 au 11 mars 2010. Rapport disponible sur [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr).

### **2.1.1.3 Les organismes d'assistance juridique**

Dans les CRA est prévue par l'article R. 553-14 du CESEDA l'intervention d'une association d'aide juridique : « pour permettre l'exercice effectif de leurs droits par les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative, le ministre chargé de l'immigration conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales ayant pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits ».

Toutefois, cette disposition n'est pas respectée dans tous les CRA. Ainsi, aucune association n'intervenait au CRA du Morne (en Guadeloupe) lors du passage des contrôleurs.

En outre, aucune disposition ne rend obligatoire la possibilité d'accès à une association dans les LRA. Aucune convention d'intervention n'est passée dans ces lieux avec une association. Parfois, le numéro de téléphone d'une association est néanmoins fourni aux personnes retenues et les intervenants se déplacent alors à leur demande ou à celle de leur famille si le LRA n'est pas trop distant. À Soissons, Tours ou Cercotte, les intervenants de la Cimade se déplaçaient au LRA mais ils ne se rendaient pas à Modane ou à Niort.

L'existence et les missions de l'association sont rarement évoquées avec précision lors de la notification des droits, d'autant plus lorsque ceux-ci sont notifiés par le truchement d'un interprète.

Dans les CRA, l'exercice de leurs fonctions par les associations dépend souvent de leur entente avec les agents du centre.

Par exemple pour rencontrer les personnes retenues. L'association dispose toujours d'un local à l'intérieur des centres de rétention ; il appartient alors aux intervenants d'aller à la rencontre des personnes retenues pour leur présenter leurs missions. Or, **la plupart du temps, les intervenants ne peuvent se rendre librement en rétention pas plus que les personnes retenues ne peuvent accéder librement au bureau de l'association** : elles doivent en faire la demande et être conduites par un agent. L'accès à l'association dépend donc de la disponibilité de ces derniers. Tel était le cas au Mesnil-Amelot, à Marseille et à Nîmes. En revanche, au CRA de Nice, comme pour le service médical et l'OFII<sup>1</sup>, l'accès était libre aux heures d'ouverture de la cour de promenade ; le reste du temps, la personne qui souhaitait rencontrer la Cimade tapait sur la porte de la zone de rétention, jusqu'à ce que le salarié de l'OFII ou un fonctionnaire de la PAF se déplace et ouvre la porte sous réserve que la Cimade soit disponible.

---

1. Office français de l'immigration et de l'intégration : établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, il remplit quatre missions principales : la gestion des procédures régulières aux côtés ou pour le compte des préfectures et des postes diplomatiques et consulaires ; l'accueil et l'intégration des immigrés autorisés à séjourner durablement en France et signataires à ce titre d'un contrat d'accueil et d'intégration avec l'État ; l'accueil des demandeurs d'asile ; l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine.

De même, pour assister utilement une personne retenue, l’association doit disposer de son dossier administratif. Or, ces documents ne sont pas laissés à la personne retenue qui doit donc demander à en disposer pour rencontrer l’intervenant. L’accès au dossier administratif des intéressés tenu au greffe dépend là encore des relations des agents avec l’association : aux CRA du Mesnil-Amelot ou de Sète, cet accès était admis sans aucune difficulté.

L’efficacité de l’action de l’association est souvent obérée par l’impossibilité pour ses intervenants de comprendre le captif. Si celui-ci peut demander l’assistance d’un interprète, cette faculté est difficile à mettre en œuvre au moment exact où il est reçu par l’association. Au surplus, comme pour l’avocat, l’intervention de l’interprète est prévue pour présenter les recours contre les décisions ayant conduit au placement, pas pour l’exercice du droit d’asile. Or, les associations ne disposent pas d’un budget leur permettant de recourir à des interprètes, notamment aux services de l’association *Inter Service Migrants*.

**Le temps de présence des associations n’est en outre pas toujours suffisant.** Elles assurent des permanences sur place du lundi au vendredi aux heures ouvrables et dans certains centres importants, le samedi matin. Ainsi la personne retenue qui arrive un vendredi en fin de journée, ne pourra, souvent, rencontrer l’association que le lundi matin. Le délai de quarante-huit heures dont elle dispose pour présenter un recours devant le tribunal administratif sera alors expiré<sup>1</sup>.

## 2.1.2 L’assistance juridique ne suffit pas à pallier toutes les difficultés matérielles de présentation devant le magistrat

### 2.1.2.1 *Les conditions de mise à disposition des dossiers pèsent sur l’élaboration de la défense pour les personnes gardées à vue, retenues ou détenues*

En cas de **comparution immédiate après la garde à vue**, l’avocat ne dispose pas nécessairement de sa propre copie de la procédure. Il travaille alors sur celle du magistrat, ce qui l’oblige parfois à écourter l’entretien pour ne pas retarder l’heure de début de l’audience puisqu’il doit rendre l’exemplaire dont il a pris connaissance avant le début de celle-ci.

Pour présenter un **recours contre l’arrêté de placement en rétention (APR)** ou contre les décisions qui en sont le fondement, l’étranger retenu doit disposer des décisions elles-mêmes – sur lesquelles figurent les voies de recours donc les adresses des tribunaux – et d’une copie de ces décisions qu’il doit obligatoirement joindre à son recours. Souvent, ces documents sont placés dans le dossier de l’intéressé ou dans sa fouille. Il n’y a accès que sur intervention des agents du CRA et dans les délais auxquels ces derniers consentent à accéder à la demande de communication. La recevabilité de son recours dépend donc des diligences des fonctionnaires présents.

1. En vertu des dispositions de l’article L 512-1 III du CESEDA, « en cas de décision de placement en rétention ou d’assignation à résidence en application de l’article L. 561-2, l’étranger peut demander au président du tribunal administratif l’annulation de cette décision dans les quarante-huit heures suivant sa notification ».

**Les personnes détenues** ont droit à la confidentialité de leurs documents personnels qu'ils peuvent confier au greffe et obligation d'y déposer les documents mentionnant le motif de leur écrou, en vertu de l'article 42 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009<sup>1</sup> et de la circulaire du 9 juin 2011 prises en application de cet article.

**Or, tous les établissements pénitentiaires n'appliquent pas ces dispositions.**

Les difficultés suivantes sont invoquées : absence de local, voire « de place pour l'implantation de nouvelles armoires « pour conserver ces documents ; absence d'agent disponible au greffe ; le fait que certaines personnes détenues, condamnées notamment à de longues peines, étaient au contraire « fières » de garder en cellule leurs pièces judiciaires ; le peu de demandes présentées. Il a parfois été expliqué que « le rapport coût-intérêt de ce dispositif était limité ».

Par ailleurs, **aucune information de la population pénale sur ce thème n'est effectuée**, notamment auprès des arrivants, pas plus que ne sont généralement modifiés sur cette question le livret d'accueil et le règlement intérieur de l'établissement.

En outre, les textes réglementaires relatifs à la vie en détention, en particulier les circulaires, ne sont pas systématiquement déposés dans les bibliothèques d'établissement, dans des dossiers spécialement constitués à cet effet et accessibles.

Par suite, les personnes détenues ignorent souvent comment accéder aux textes réglementaires ainsi qu'aux pièces personnelles ou judiciaires dont elles pourraient avoir besoin à l'appui d'un recours.

Dans les hypothèses où la procédure de consultation des dossiers pénaux a été mise en place, elle prévoit que **les demandes soient adressées par écrit au bureau de gestion de la détention (BGD)**. Les dossiers papier sont alors consultés dans une salle ou une cellule mise à la disposition de la personne détenue. Lorsque le dossier est consultable sur CD-ROM, un ordinateur – parfois même dédié – est mis à la disposition de la personne détenue. En revanche les agents du BGD ne demandent plus systématiquement d'autorisations écrites aux magistrats concernés ; très souvent, un simple appel téléphonique suffit.

#### **2.1.2.2 *L'absence de connaissance des textes est un frein injustifié au recours pour excès de pouvoir***

On le sait, en 1995, la modification de la jurisprudence du Conseil d'État, a réduit l'étendue de la notion de la « mesure d'ordre intérieur » insusceptible d'être déféré au juge administratif. Elle a donc corrélativement accru le contrôle de ce dernier sur la

---

1. Selon cet article, « toute personne détenue a droit à la confidentialité de ses documents personnels. Ces documents peuvent être confiés au greffe de l'établissement qui les met à la disposition de la personne concernée. Les documents mentionnant le motif d'écrou de la personne détenue sont, dès son arrivée, obligatoirement confiés au greffe ».

gestion de la détention, comme les années récentes l’ont montré, d’autant plus que l’aménagement des procédures de référé d’urgence, par la loi du 30 juin 2000, a accru la possibilité de décisions (provisoires) sur des situations de brève durée (par exemple en matière disciplinaire<sup>1</sup>).

Il s’ensuit que les personnes détenues peuvent, sans se heurter à des questions ou bien de recevabilité ou bien de délais, contester devant le juge – de surcroît sans avocat – les mesures dont ils sont l’objet.

Mais ce schéma reste d’application partielle. Si, en effet, les intéressées peuvent par définition, connaître les mesures individuelles dont ils sont l’objet (un transfèrement, un déclassement d’une activité), sous réserve d’incertitudes sur le point de départ du délai de recours, dues aux difficultés variées affectant la notification, décrites *supra*, tel n’est pas le cas des mesures réglementaires, qu’elles soient issus de l’administration centrale, des responsables régionaux ou du chef d’établissement. Celui-ci fait afficher des notes de service sur des panneaux réservés à cet effet (par exemple pour les cantines de Noël) et les personnes détenues sont censées en prendre connaissance ; mais toutes les notes n’y sont pas et, comme on l’a vu, les règlements intérieurs sont loin d’être actuels, d’une part, et accessibles, d’autre part. Les difficultés sont encore plus considérables pour les règlements régionaux (peu nombreux il est vrai d’application directe) et surtout pour les règles nationales, en particulier sous forme de circulaires. Aucune disposition ne prévoit leur dépôt dans chacun des établissements au profit des détenus : sur la question très controversée des fouilles, par exemple, la circulaire du 14 avril 2011, directement applicable aux personnes incarcérées, a été communiquée aux chefs d’établissement par la voie hiérarchique, mais sans qu’obligation leur soit faite de les faire connaître à la population placée sous main de justice. Les notes de service d’application de cette circulaire, destinées aux seuls agents, n’ont pas été placardées sur les panneaux. En sorte que ni la circulaire, ni les notes n’étaient susceptibles d’être déférées au juge alors même que leur légalité suggère des appréciations variées.

Les conditions de l’incarcération ne rendent pas accessibles à ceux qui la subissent les canaux d’information usuels (journal ou bulletins officiels, sites en ligne...). Il importe donc que l’administration, sans excès de formalisme ou de procédure supplée cette impossibilité.

Elle doit d’autant plus le faire, sous peine de rendre sans portée, pour une part de son activité, le recours au juge, que le domaine pénitentiaire, comme tous les lieux privatifs de liberté, sont le domaine par excellence de la circulaire et, plus généralement, de la profusion normative de rang modeste.

---

1. Voir ci-dessus le chapitre 3.

### **2.1.2.3 *L'audience devant le juge est encore mal adaptée à la formulation de leur défense par les patients hospitalisés sous contrainte***

Les conditions de leur présentation devant le juge des libertés et de la détention aux fins d'examen du bien-fondé de la mesure d'admission en soins psychiatrique ont, dès avant la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2011, fait l'objet de vives discussions entre personnels hospitaliers et magistrats<sup>1</sup>.

Invoquant la nécessité de préserver les patients des angoisses créées par le déplacement au tribunal, **les personnels hospitaliers souhaitent que les audiences se tiennent à l'hôpital**, mieux adapté à l'état de santé et à la personnalité des patients qui s'y exprimeront plus librement. Les contrôleurs ont pu constater au cours de leurs visites que plusieurs établissements ont aménagé une salle à cet effet.

De leur côté, **les magistrats invoquent l'impact symbolique d'une audience tenue au tribunal** ; ils mettent également en avant leur charge de travail<sup>2</sup> ou encore la préservation de leur indépendance et de leur impartialité, celles-ci étant susceptibles d'être éprouvées lorsqu'ils sont « accueillis » au sein de l'hôpital.

**Les médecins sont globalement opposés à l'utilisation des moyens audiovisuels – la visioconférence<sup>3</sup> – et, si tous les magistrats ne l'estiment pas nécessairement inadaptée, la plupart ne semblent pas revendiquer ce mode d'entretien.**

En pratique, la plupart des audiences se tenaient, au moment de la rédaction du présent rapport, au tribunal. Il n'est pas exclu que les difficultés d'ordre purement matériel – transport et accompagnement notamment – ne contribuent à augmenter les difficultés des soignants comme des patients.

**Chez les personnels médicaux, un fort scepticisme est affiché quant à la capacité du juge, voire sa légitimité, à apprécier du bien-fondé du maintien ou non d'une mesure d'hospitalisation psychiatrique sous contrainte.** Dans certains services visités, ce scepticisme n'est pas étranger au nombre important de certificats médicaux déclarant les

1. L'article L3211-12-2 du code de la santé publique dispose que le juge des libertés et de la détention statue au siège du tribunal de grande instance ; il peut aussi tenir son audience dans une salle spécialement aménagée à l'hôpital, assurant la clarté, la sécurité et la sincérité des débats et permettant au juge de statuer publiquement ; sous certaines conditions – certificat médical attestant que l'état mental du patient n'y fait pas obstacle et absence d'opposition du patient – le juge peut également décider de recourir à l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle.
2. Les juges des libertés et de la détention sont également en charge du contentieux de la détention provisoire et de celui des étrangers, qui les obligent à statuer dans des délais contraints ; dans de nombreux tribunaux, ils assument également d'autres tâches : participation aux audiences correctionnelles, à la chambre de la famille... Ils interviennent parfois dans plusieurs hôpitaux psychiatriques.
3. Sur la visioconférence, cf. l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard des personnes privées de liberté publié au *JO* du 9 novembre 2011.

patients comme n’étant pas « en état » d’être entendus par le juge. Le patient n’est alors conduit au tribunal que s’il en fait la demande ; à défaut, un certificat précisant qu’il ne peut se déplacer est établi par le chef de service : « c’est la majorité des cas ».

Des difficultés matérielles en terme de personnels et d’accès au palais de justice – bien que ces derniers aient prévu des horaires, des cheminements et des lieux d’attente particuliers pour ces justiciables – sont également invoquées pour justifier la non-présentation au juge.

Les débats ont lieu, de manière quasi-systématique, en chambre du conseil, au nom du respect de la vie privée. Les soignants accompagnant le patient sont le plus souvent invités à y assister ; il semble qu’après une période de flottement, leur avis ne soit plus sollicité.

**Les pratiques des juges des libertés et de la détention (JLD) varient.** Néanmoins, au nom du respect du principe du contradictoire et donc des droits de la défense, ils estiment souvent devoir porter à la connaissance du patient le contenu des certificats médicaux et rappeler le contexte de l’hospitalisation ; ils recueillent son avis sur les soins entrepris, sur son vécu de l’hospitalisation, ses projets. Les avocats, quand ils sont présents, prennent rarement la parole avant la plaideoirie finale, par laquelle ils tentent de se faire les porte-parole de leur client, parfois avec une conviction modérée.

La grande majorité des décisions consiste en un maintien de la mesure. **Sauf à systématiser le recours à l’expertise, il apparaît aux juges que le contenu des certificats médicaux, et parfois le comportement et le discours des patients à l’audience, ne permettent guère d’envisager une autre décision.**

La décision est adressée à l’hôpital quelques jours après l’audience. Elle est en général portée à la connaissance du patient par les soignants, dans des conditions comparables à celles plus haut décrites à propos de la décision de placement.

Le patient qui souhaiterait former appel est dans la même solitude que la veille de l’audience ; les contrôleurs n’ont pas eu connaissance d’avocats intervenant à ce stade pour expliquer la décision ou évaluer avec le patient l’intérêt d’un recours. Ceux-ci sont très rares.

## 2.2 **Plus simple en apparence, la défense devant l’administration n’en est pas moins difficile à faire valoir**

### 2.2.1 **Les requêtes des personnes détenues ne sont pas toujours traitées<sup>1</sup>**

Toute demande présentée par une personne détenue à l’administration de l’établissement dans lequel elle est écrouée doit prendre la forme d’une requête écrite.

**Dans de nombreux établissements pénitentiaires, les personnes détenues se plaignent de ce que leurs requêtes ne soient pas traitées ou ne parviennent pas à leur destinataire.**

1. Pour un approfondissement des recours effectués contre une décision de placement en cellule disciplinaire, cf. chapitre 4 du présent rapport.

En effet, il est apparu aux contrôleurs que les requêtes ne sont pas toujours enregistrées et qu'elles ne reçoivent pas systématiquement de réponse, quel qu'en soit le sens.

Dans un centre pénitentiaire néanmoins, les requêtes que les personnes détenues adressaient au directeur et aux officiers étaient transmises directement au BGD qui les enregistrait, émettait un accusé de réception et les traitait dans les trois jours de leur arrivée. En revanche, les autres requêtes ne faisaient l'objet d'aucun enregistrement ni *a fortiori* d'accusé de réception ; les réponses aux questions posées par ces écrits étaient le plus souvent données oralement et pas nécessairement par leurs.

**Faute de pouvoir conserver une trace de leur demande, les personnes détenues ne peuvent se prévaloir d'un refus implicite et *a fortiori* ne peuvent présenter de défense ou de recours à son encontre.**

## 2.2.2 La procédure contradictoire face aux décisions individuelles défavorables est rarement mise en œuvre en détention

Lorsque l'administration prend une décision individuelle défavorable qui doit être motivée en application de la loi du 11 juillet 1979, elle doit mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec leurs administrations<sup>1</sup>, transposé aux articles R. 57-6-8 et suivants du code de procédure pénale.

L'administration doit permettre à la personne concernée de consulter la procédure, présenter des observations écrites et orales, se faire assister ou représenter par un avocat ou un mandataire de son choix dans le cadre d'un débat contradictoire.

Dans une maison d'arrêt visitée en novembre 2012, cette procédure était mise en œuvre depuis plusieurs mois pour les décisions de déclassement au travail puis avait été étendue aux décisions concernant la formation professionnelle et le sport ; il était envisagé qu'en 2013, cette procédure puisse concerner les activités socioprofessionnelles et l'enseignement.

1. « Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. L'autorité administrative n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :

1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;

2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;

3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière.

Les modalités d'application du présent article sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'État ».

De même dans un centre pénitentiaire visité en septembre 2011, après trois « manquements » d'un opérateur au travail, un déclassement était proposé par l'officier compétent ; un rendez-vous pour un entretien avec la direction de l'établissement était alors proposé à l'opérateur qui pouvait se faire assister d'un avocat. La décision de déclassement était prise à l'issue de cette procédure. Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 août 2011, elle avait été mise en œuvre sept fois pour des opérateurs en ateliers et une fois pour un opérateur travaillant au service général. Elle n'a pas donné lieu à la constitution d'un registre spécifique.

Toutefois, ces exemples sont l'exception et, en pratique, cette procédure, pourtant obligatoire, est rarement mise en œuvre dans les établissements pénitentiaires visités par les contrôleurs. Elle est même souvent ignorée et, faute d'en connaître l'existence, aucune personne détenue n'en revendique l'application.

### 2.2.3 La procédure pour obtenir le droit d'asile est complexe et mal respectée

Le droit de demander l'asile n'est pas directement un droit de la défense contre la décision de placement ou le refus de titre de séjour. Cependant, il est un droit fondamental et, dans la mesure où le statut de réfugié donne droit au séjour sous un autre fondement, l'exercice du droit d'asile constitue, de fait, un recours contre le placement en rétention.

La première chambre civile de la Cour de cassation a rappelé, dans un arrêt du 12 novembre 2009<sup>1</sup>, concernant une deuxième prolongation de rétention fondée sur l'article L. 552-7 du CESEDA, que **le dépôt d'une demande d'asile étant constitutif d'un droit, son exercice ne peut constituer une obstruction volontaire faite par l'étranger à son éloignement**.

Il doit être exercé dans les cinq jours suivant sa notification dans un centre de rétention. La demande est examinée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en procédure prioritaire. L'étranger doit indiquer son intention de demander l'asile afin que lui soit délivré le dossier prévu par l'OFPRA. **Rarement lui est expliqué que c'est le dossier entier qui doit être adressé à l'OFPRA dans les cinq jours et non simplement la demande de dossier.** Là encore la clarté de la notification des droits conditionne l'efficacité de leur exercice.

**La demande doit être rédigée en français sous peine d'irrecevabilité. Or, l'assistance gratuite de l'interprète n'est pas prévue.** Dans cette hypothèse, l'assistance de l'association ou d'un avocat est encore essentielle.

L'Office statue dans un délai de quatre-vingt-seize heures (R. 723-3 du CESEDA) qui est rarement respecté. Durant ce délai, le demandeur ne peut être éloigné (L. 742-6 du CESEDA).

1. N°08-18051, inédit au *Bulletin*.

Si l'intervention de l'avocat ou de l'association permet au demandeur de remplir le dossier et fournir les pièces complémentaires, la confection des autres pièces (photographies et empreintes digitales) dépend des agents du greffe. De même dépend de ces agents, l'envoi du dossier par télécopie et par Chronopost™, opération qui atteste – lorsque l'envoi par télécopie est opéré dans les limites du délai – que la demande est recevable *ratione temporis*.

L'article R. 553-16 du CESEDA dispose en effet que l'autorité dépositaire de la demande enregistre la date et l'heure de la remise du dossier de demande d'asile par l'étranger sur le registre de rétention. Le second alinéa énonce que cette autorité saisit sans délai le directeur de l'OFPRA du dossier de demande d'asile, tel qu'il lui a été remis par l'étranger. Or, il a été constaté (notamment aux CRA de Sète et Toulouse) que lorsque le délai expirait en fin de semaine, le dossier était adressé le lundi matin ou le premier jour ouvrable, les agents du greffe assurant que « la préfecture était d'accord ».

Il a également été constaté que lorsque le dossier était remis par le demandeur aux agents du greffe après l'expiration des cinq jours, ils s'abstenaient pour ce motif, de l'adresser à l'OFPRA.

Dans les deux cas, l'administration du CRA se rend juge d'une forclusion, alors qu'aucun texte législatif ou réglementaire n'indique que l'autorité dépositaire de la demande puisse, en raison de la tardiveté de la remise, ne pas la transmettre.

Cette pratique n'est pas sans conséquence sur les droits de l'étranger retenu. En effet, tant que l'OFPRA n'a pas statué sur la saisine, la mesure d'éloignement ne peut être mise à exécution. Si le dossier n'est pas transmis, non seulement la mesure devient exécutable mais le demandeur est privé de la possibilité de faire examiner par une autorité indépendante du CRA, si cette forclusion lui est imputable alors qu'il est soumis aux diligences du greffe tant pour obtenir le dossier à remplir que pour le faire adresser à l'OFPRA.

En principe, un récépissé de demande d'asile doit être délivré, ce qui n'est pas toujours le cas (ainsi au CRA de Rochambeau) et prive l'étranger en cas de sortie du centre, de pouvoir poursuivre régulièrement la procédure, de demander – ou contester si elle lui a été refusée par le préfet – l'admission provisoire au séjour et de bénéficier de l'hébergement prévu s'il a été admis au séjour.

\*  
\* \*

Comme nous venons de le démontrer, au-delà de la diversité des lieux de privation de liberté, de leur mode de fonctionnement, des mesures et des procédures qui les y avaient conduites, les personnes privées de liberté se heurtent toutes à des obstacles de même nature pour défendre leurs droits. Et souvent, si la personne privée de liberté a une idée de la mesure dont elle fait l'objet, elle n'en connaît pas toujours la nature juridique, judiciaire ou administrative, les voies de recours à son encontre et l'ensemble de ses effets.

**Il importe donc de renforcer l’information donnée à la personne privée de liberté afin qu’elle puisse avoir connaissance de l’ensemble des droits dont elle est titulaire, qu’elle puisse ainsi les exercer effectivement et se défendre contre la décision de placement et contre les modalités de sa prise en charge ainsi que contre les décisions portant atteinte à l’un de ses droits fondamentaux.**

C’est pourquoi le Contrôleur général émet les recommandations suivantes :

1/ Quant aux droits et à la protection des personnes faisant l’objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge

Le Contrôleur général recommande que les ministres de la santé et de la justice rappellent conjointement, dans une circulaire qui pourrait être une circulaire d’application de la loi du 5 juillet 2011<sup>1</sup>, un certain nombre de droits dont disposent les patients admis en soins psychiatriques sans consentement. Ainsi :

- la notification de la décision d’admission en soins psychiatriques sans consentement est obligatoire ; elle doit intervenir le plus rapidement possible et de manière appropriée à l’état du patient. La remise d’une copie de la décision doit être privilégiée ;
- la traçabilité des notifications des décisions d’admission en soins psychiatriques doit être systématiquement assurée, afin qu’il soit possible, tant pour les services administratifs de l’hôpital que pour les autorités susceptibles de contrôler les établissements de santé ou intervenant à un stade quelconque de la procédure, de vérifier que cette notification a effectivement eu lieu ;
- cette notification ne doit pas dispenser les professionnels d’une information écrite, précise et actualisée, sur les différentes possibilités de recours et sur les autorités susceptibles d’être saisies, avec indication de la qualité de leur titulaire, des coordonnées complètes ainsi que de la description de leurs principales compétences ; cette information pourrait être effectuée par voie d’affichage ainsi que par la remise de documents spécifiques, de livrets d’information distincts des livrets d’accueil ou de bien de livrets d’accueil spécialement dédiés à la psychiatrie ;
- l’affichage, dans tous les établissements psychiatriques et dans toutes les unités de soins, de la charte des droits et libertés de la personne accueillie mentionnée à l’article L. 311-4 du code de l’action sociale et des familles ;
- l’affichage du tableau de l’ordre des avocats du barreau du ressort concerné ainsi que les coordonnées téléphoniques de la permanence dédiée si cette dernière existe ;
- que l’article L. 1111-6 du code de la santé publique relatif à la désignation de la personne de confiance doit être mis en œuvre dans les hôpitaux psychiatriques ;
- que le principe des audiences foraines tenues au sein des établissements de santé doit être reconnu comme la pratique usuelle, ainsi qu’il a été déjà dit par le Contrôleur général dans l’avis relatif à l’emploi de la visioconférence à l’égard des personnes privées de liberté, publié au Journal officiel du 9 novembre 2011<sup>2</sup>.

- 
1. Cette circulaire est réclamée par de nombreux personnels rencontrés. Aucune directive n’est intervenue depuis l’été 2011.
  2. Dans cet avis est rappelé que la décision de recourir à la visioconférence 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 de droit commun à l’audience au tribunal.

## 2/ Quant aux droits des mineurs placés en centre éducatif fermé

Le Contrôleur général recommande que le ministre de la justice rappelle par voie de circulaire que le mineur, placé en centre éducatif fermé (CEF) demeure titulaire de droits dont il est essentiel qu'il ait connaissance. Ainsi :

- la situation juridique du mineur doit faire l'objet d'explications plus approfondies par l'un des membres du CEF ;
- ces explications doivent être fournies tant au mineur qu'à ses parents ;
- une information relative au Défenseur des droits et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté devrait systématiquement être portée à la connaissance des mineurs accueillis et de leurs parents ;
- il conviendrait de s'assurer que le mineur signe lui-même toute notification qui lui est adressée par une juridiction ou autorité, afin qu'il soit mis en mesure d'exercer ses droits dans leur plénitude ;
- tout éducateur doit bénéficier d'une initiation juridique pour être en état de remplir totalement sa mission auprès des mineurs.

## 3/ Quant aux droits des personnes gardées à vue et déférées au palais

Le Contrôleur général recommande que les ministres de la justice et de l'intérieur édictent une nouvelle circulaire relative aux droits des personnes gardées à vue permettant de récapituler les dernières jurisprudences intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi du 14 avril 2011. Pourrait y être également prévue la remise à la personne gardée à vue :

- d'un document détaillant ses droits et l'apposition d'affiches en ce sens, dans les locaux de garde à vue ;
- d'un document comportant la liste des avocats du barreau local et une explication sur le rôle de l'avocat en garde à vue ;
- d'un exemplaire du procès-verbal de notification de ses droits ainsi que du procès-verbal de déroulement et fin de garde à vue.

S'agissant de la personne déférée au palais de justice à l'issue de sa garde à vue, il devrait être rappelé qu'elle dispose de droits, que l'on soit ou non dans le champ d'application des dispositions de l'article 803-3 du code de procédure pénale ; d'autre part, il devrait être exigé l'élaboration d'un règlement intérieur et son apposition, dans tout espace contenant des geôles.

S'agissant des mineurs, il devrait être rappelé aux services de police et de gendarmerie qu'à l'occasion de l'avis fait aux représentants légaux de la mesure de garde à vue, ceux-ci doivent être systématiquement informés de leur droit de désigner un avocat à leur enfant mineur si celui-ci ne l'a pas demandé ainsi que de celui de solliciter un examen médical pour le mineur de plus de seize ans (cf. article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945).

Par ailleurs, le Contrôleur général recommande que le législateur procède à une modification des articles consacrés aux droits du gardé à vue dans le code de procédure pénale et l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Ainsi :

- l'article 63-2 du code de procédure pénale doit préciser qu'à l'occasion de l'avis fait à un membre de la famille de la mesure de garde à vue, ce dernier est systématiquement informé de son droit de demander un examen médical dans l'hypothèse où ni le gardé à vue, ni le procureur de la République, ni l'officier de police judiciaire ne le demande ;

- l'article 63-2 devrait aussi imposer d'aviser le tuteur ou curateur de la mesure de garde à vue en sus du proche et de l'employeur ;
- l'article 63-3 devrait prévoir la possibilité pour le tuteur ou le curateur de désigner, comme pour le membre de la famille, un médecin ;
- l'article 63-3-1 devrait mentionner que l'entretien avec l'avocat se fait par le truchement de l'interprète lorsque la personne gardée à vue ne parle pas français ;
- les dispositions de l'article 803-3 du code de procédure pénale relatives au défèrement de la personne gardée à vue au « dépôt » devraient être complétées par la mention d'une obligation de notification de ses droits à l'arrivée au dépôt.

#### 4/ Quant aux droits des personnes détenues

Le Contrôleur général recommande qu'une note du directeur de l'administration pénitentiaire aux directeurs d'établissements pénitentiaires rappelle la nécessité :

- d'actualiser et de mettre à la disposition des personnes détenues les règlements intérieurs des établissements ainsi que des code pénal et de procédure pénal à jour, le cas échéant sur support informatique ou bien en prévoyant un accès – depuis les bibliothèques des établissements – à des sites juridiques en ligne ;
- que les textes réglementaires relatifs à la vie en détention, en particulier les circulaires, soient systématiquement déposés dans les bibliothèques d'établissement, dans des dossiers spécialement constitués à cet effet et accessibles
- d'assurer une traçabilité des requêtes des personnes détenues et de répondre systématiquement ou au moins d'accuser réception ;
- de mettre en œuvre, en cas de décisions individuelles défavorables prises par l'administration pénitentiaire, les dispositions de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec leurs administrations, transposées aux articles R. 57-6-8 et suivants du code de procédure pénale, le cas échéant, en prévoyant des modèles de formulaires et convocations au débat contradictoire ;
- d'assurer la confidentialité des échanges entre les avocats et leurs clients détenus, en prévoyant systématiquement des locaux d'entretiens dédiés, insonorisés et que les numéros de téléphone des conseils soient effectivement exclus de l'écoute et de l'enregistrement.

#### 5/ Quant aux droits des personnes retenues

Le Contrôleur général recommande :

- que le législateur procède à une modification de l'article L 552-1 du CESEDA pour neutraliser la durée de passage en LRA ainsi que les jours de fermeture des greffes en CRA (généralement le samedi et le dimanche) dans le calcul du délai de recours de quarante-huit heures à l'encontre de la décision d'éloignement et de placement en rétention ;
- que le ministre de l'Intérieur prenne une circulaire relative au fonctionnement des centres de rétention administrative, dans laquelle d'une part serait envisagé l'accès gratuit des associations d'aide juridique et aux prestations de l'association Inter Service Migrants et, d'autre part, concernant la procédure relative à l'obtention du droit d'asile, rendrait obligatoire l'élaboration et la diffusion de notices

explicatives relatives à la procédure de demande d'asile et ce, en plusieurs langues, à destination des personnes retenues ainsi qu'un modèle à destination des personnels, notamment ceux des greffes ; la mention du caractère obligatoire de la transmission à l'OFPRA de la demande d'asile quand bien même celle-ci est présentée tardivement ; des dossiers de demande d'asile en plusieurs langues ; la mise à disposition d'un interprète pour aider le demandeur d'asile dans ses démarches.

- que les associations ou l'OFII se voient reconnaître le droit, mandatés à cette fin par le demandeur, de transmettre directement la demande d'asile à l'OFPRA, sans passer par le greffe, ce dernier n'étant plus compétent que pour les formalités accessoires (prise d'empreintes à joindre au dossier par exemple).



## Chapitre 5

### Privation de liberté et accès aux soins

L'accès à la santé constitue un droit fondamental, déduit du droit à la vie, qui doit être garanti à toute personne privée de liberté, quel que soit le lieu où elle se trouve et quelle que soit la pathologie qu'elle présente.

Cependant, force est de constater que l'organisation des soins reste disparate selon les types de lieux et parfois même selon les établissements de même nature. L'offre de soins peut être encore très inégale ; elle n'est pas toujours à la hauteur de ce que notre société est en droit d'attendre. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté s'attache, lors de ses visites, à vérifier non seulement l'effectivité de l'accès aux soins des personnes privées de liberté, mais aussi l'architecture des lieux de soins ainsi que la nature et les équipements qui contribuent au bien-être physique et mental des personnes et donc à leur santé<sup>1</sup>.

Il faut distinguer l'accès aux soins selon la durée de privation de liberté dans les différents types de lieux d'enfermement. Si c'est bien la question de l'accès à un médecin qui est essentielle en garde à vue ou en centre de rétention, c'est aussi la question de la prise en charge des pathologies chroniques et des affections de longue durée qui doit être étudiée dans les établissements de santé mentale et les établissements pénitentiaires dès lors qu'ils peuvent devenir, pour les personnes qui y sont hébergées en longue durée, un lieu de vie.

Si les structures hospitalières comme les hôpitaux psychiatriques ont une offre de soins globalement satisfaisante – même si l'on doit regretter un manque de médecins généralistes dans certains établissements –, il en va autrement des établissements pénitentiaires où de graves lacunes subsistent, tout particulièrement pour traiter les pathologies chroniques ou la perte d'autonomie. En effet, si les unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) ont réussi à améliorer la dispensation des soins aigus, elles ont encore du mal à tenir compte des soins dans leur durée.

---

1. « La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ». Définition de l'organisation mondiale de la santé (OMS) 1946.

Il n'est, en tout état de cause, ni possible ni souhaitable de concevoir et de mettre en œuvre un dispositif de soins dans les lieux de privation de liberté sans envisager l'ensemble des conditions d'enfermement. L'accès aux soins est inséparable des conditions matérielles de vie des personnes privées de liberté.

## 1. L'accès aux soins dans les lieux où la privation de liberté est de courte durée

### 1.1 L'accès aux soins dans les locaux de garde à vue

La personne placée en garde à vue a la garantie de pouvoir bénéficier d'un examen médical dans les conditions fixées par l'article 63-3 du code procédure pénale afin de déterminer, notamment, si son état de santé est compatible avec le maintien en garde à vue. Cet article prévoit qu'en cas de prolongation de la garde à vue la personne peut être examinée une seconde fois.

La consultation du médecin doit intervenir au plus tard dans les trois heures qui suivent la demande. L'examen médical doit être pratiqué à l'abri du regard et de toute écoute extérieure afin de permettre le respect de la dignité et du secret professionnel.

En l'absence de demande de la personne gardée à vue, un examen médical est « de droit » si un membre de sa famille le demande ; le médecin étant alors désigné par le procureur de la République ou l'officier de police judiciaire qui peut également d'office désigner un médecin

#### 1.1.1 Éléments de contexte

Les conditions dans lesquelles se déroulent les visites médicales durant les gardes à vue ont été profondément modifiées par la réforme de la médecine légale définie par les circulaires des 27 et 28 décembre 2010<sup>1</sup>. Ainsi, le maillage territorial des unités médico-judiciaires (UMJ), rattachées à des établissements publics de santé, aurait-il dû permettre, à compter de janvier 2011, la mise en œuvre d'un système de permanences permettant à des médecins légistes de se déplacer dans les commissariats et les gendarmeries pour réaliser les examens médicaux déterminant la compatibilité de l'état de santé du mis en cause avec le séjour en garde à vue.

Cette réforme est très largement appliquée sur le territoire. Dans de nombreux départements, soit les médecins légistes ne se déplacent pas (ou à des horaires très limités) soit les conditions matérielles d'exercice rendent difficile la mise en œuvre du principe d'examen du patient dans les locaux-mêmes de la garde à vue. C'est ainsi par exemple qu'une UMJ de la région parisienne a dû réformer son organisation en

1. Circulaire NOR : JUSD1033099C et NOR : JUSD1033764C relatives à la mise en œuvre de la réforme de la médecine légale.

quelques semaines sans disposer des véhicules sanitaires nécessaires aux déplacements sur l'ensemble d'un département particulièrement étendu et embouteillé. Et pour des raisons budgétaires, très rares sont les UMJ où il a été possible d'affecter un chauffeur au médecin qui effectue les visites.

En outre, la difficulté pour les praticiens de se déplacer de nuit dans des zones mal connues et parfois ressenties comme dangereuses, a conduit à ce que les visites de nuit ne s'effectuent plus dans les commissariats et les gendarmeries mais le plus souvent dans les services d'urgence des centres hospitaliers, ce qui présente deux inconvénients majeurs : *d'une part les forces de police doivent escorter la personne gardée à vue jusqu'à l'hôpital où rien n'est prévu pour une « attente sécurisée », mais surtout, le médecin ne peut absolument pas constater concrètement sur place les conditions matérielles de garde à vue.*

Les circulaires précitées prévoient la possibilité de recourir au réseau local dit « de proximité » pour les parquets des juridictions rattachées à une UMJ dédiée « de façon dérogatoire et permanente, soit aux jours et heures non ouvrables de l'UMJ, soit lorsque les circonstances particulières, tel l'éloignement géographique ou les délais de transport le rendent nécessaire ».

Des constats opérés par les contrôleurs, ce qui devait être l'exception est, dans les faits, restée la norme dans de nombreux départements et les associations de médecins de type « SOS Médecins » ou les médecins libéraux interviennent encore fréquemment dans les commissariats et gendarmeries. *Or cette organisation présente un réel inconvénient financier. En effet, ce recours dérogatoire à des praticiens de proximité n'est pas pris en charge dans le cadre du paiement forfaitaire et fait l'objet d'un paiement à l'acte au titre des frais de justice de la juridiction à laquelle est rattaché le commissariat.* De plus, le recours à des médecins libéraux ne garantit pas une intervention rapide, ces praticiens étant tenus par les contraintes de leur cabinet.

Les contrôleurs, lors de leurs visites, ont pu recueillir de nombreux témoignages sur ces difficultés d'organisation des visites médicales. Ainsi, dans de nombreuses brigades de gendarmerie, il a été indiqué que les médecins de la ville ne se déplacent que rarement et ceux qui le faisaient, étant souvent âgés, ne seront que difficilement remplacés une fois partis à la retraite.

Face à cette situation, les examens médicaux sont effectués aux services des urgences des hôpitaux dont certains ne sont pas tout proches. En outre, dans ces établissements de santé aucune priorité n'est donnée à ces examens des personnes gardées à vue qui, escortées par les gendarmes empruntent très souvent non pas un circuit dédié à l'abri des regards mais les mêmes circuits que le public et attendent dans la même salle.

*Les temps d'attente sont rapportés comme étant variables de 45 minutes à 2 heures 45 mais il est arrivé que cette attente ait été de plus de quatre heures. Ces temps d'attente*

sont les mêmes que pour le public. Or, pour la situation de la personne gardée à vue 24 heures, le temps est un facteur décisif.

Dans certaines brigades de gendarmerie, la réforme de la médecine légale n'a pas modifié la situation, les examens continuant d'être effectués à l'hôpital et il a même été dit aux contrôleurs qu'« en fonction de la sensibilité de l'affaire », l'attente peut aussi avoir lieu « dans le véhicule de gendarmerie », par mesure de précaution...

### 1.1.2 La dispensation des médicaments

La dispensation des médicaments soulève des difficultés chez les personnes qui, parce qu'elles sont atteintes d'une maladie chronique, doivent prendre un traitement.

Lors de leurs visites, il a fréquemment été rapporté aux contrôleurs que des personnes asthmatiques par exemple, en possession de Ventoline®, se voient retirer leur traitement au motif que les policiers ne pouvaient avoir la certitude que ce médicament n'avait pas été remplacé ou mélangé à des substances illicites. Certes les familles peuvent être contactées afin d'apporter l'ordonnance et les médicaments nécessaires à la personne, mais dans certains commissariats, il faudra attendre l'arrivée du médecin afin qu'il atteste, par ordonnance, l'obligation de prendre un traitement. Le médecin détient quelques médicaments les plus courants, qu'il délivrera. Sinon, lorsque la personne gardée à vue est en possession de sa carte vitale, les policiers vont acheter les médicaments dans une officine privée ; en l'absence de carte Vitale, ils s'adressent à la pharmacie de l'hôpital de rattachement ou procèdent par réquisition auprès de l'officine privée.

En l'espèce, le respect du secret médical n'est pas absolu. Même si les médecins prennent soin de mettre sous enveloppe les médicaments au nom du patient avec indication de la posologie et de l'heure de la prise, les policiers, de fait, jouent un rôle d'auxiliaires médicaux qui n'est pas prévu dans leurs missions.

### 1.1.3 Les conditions matérielles d'accès aux soins

Il faut se pencher, enfin, sur les conditions matérielles d'examen dans les commissariats et les brigades qui ne sont pas sans poser fréquemment problème en termes de respect de la dignité de la personne gardée à vue.

Il est en effet très rare que ces lieux disposent d'une pièce dédiée aux examens médicaux. Lorsqu'un médecin se déplace, c'est très souvent qu'il doit procéder à sa consultation dans un local commun partagé avec l'avocat ou dans un bureau d'enquêteur, préalablement mis en sécurité par retrait des objets dangereux, voire directement dans la cellule de garde à vue, au regard de tous. Et même dans les commissariats qui ont été récemment rénovés, les contrôleurs ont pu constater qu'une pièce a bien été prévue mais qu'aucun matériel pour l'équiper n'a été installé. En outre ils ont été témoins de leur

extrême brièveté des consultations qui ne durent en général que quelques minutes et ne permettent donc pas une réelle évaluation médicale.

## 1.2 L'accès aux soins dans les centres et locaux de rétention administrative

Dès son placement, l'étranger a le droit de demander l'assistance d'un médecin comme le prévoit l'article L. 551-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Dans les zones d'attente, c'est en application de l'article L. 221-4 du CESEDA.

Le service public hospitalier a la responsabilité de répondre à ces besoins en application des dispositions de l'article L. 6112-1 du code de la santé publique.

La règle est la suivante : dans chaque centre de rétention administrative (CRA), une ou plusieurs salles dotées d'équipement médical sont réservées au service médical ; les locaux et les moyens doivent être adaptés aux besoins et une convention par le préfet territorialement compétent et un établissement public hospitalier doit en fixer les modalités<sup>1</sup>.

Pour les locaux de rétention administrative (LRA), seule une pharmacie de secours est exigée. Toutefois, les contrôleurs ont constaté qu'elle n'existe pas toujours. Les policiers ou gendarmes font appel à un médecin dans les mêmes conditions qu'ils le font pour une personne gardée à vue (cf. § 1.2). En zone d'attente et, notamment dans les aéroports importants, le recours aux services de santé de la plateforme est la règle ; ailleurs, des médecins libéraux sont appelés.

**Pour les CRA, la prise en charge médicale des personnes retenues est précisément définie dans une circulaire du 7 décembre 1999.**

Les normes définies ne sont qu'indicatives ; aussi varient-elles selon les capacités du centre. D'ailleurs, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, qui a visité tous les centres de rétention administrative, a constaté une grande hétérogénéité dans l'application de cette circulaire.

En effet, les effectifs préconisés ne sont pas toujours respectés et peuvent varier sensiblement pour des établissements de capacité comparable. Les médecins qui y effectuent des vacations sont présents selon le rythme prévu par la circulaire, entre trois et dix demi-journées hebdomadaires selon les capacités du centre.

Concrètement, dans les établissements de moins de cent places, un infirmier n'est pas toujours présent durant les jours et heures ouvrables et ne l'est que rarement durant les week-ends et jours fériés alors que la circulaire préconise une présence d'au moins

1. Cf. articles R. 553-3, R. 553-6 et R. 553-8 du CESEDA.

huit heures quotidiennes. Ainsi, dans un centre de vingt places visité, le soignant n'assurait qu'un service à 60 %. En revanche, dans un autre établissement de trente-deux places, une présence infirmière était assurée du lundi au vendredi de 8 h 30 à 16 h 30, les samedis, dimanches et jours fériés de 10 h à 12 h.

Dans les établissements de plus de cent places, les unités de soins sont ouvertes sept jours sur sept, toute l'année, généralement de 8 h à 18 h et au-delà dans quelques cas ; le nombre des infirmiers peut cependant varier.

En dehors des jours et heures d'ouverture des unités médicales, aucune astreinte n'est généralement organisée. Pour faire face aux urgences, l'appel au centre 15 permet alors aux policiers d'obtenir une réponse rapide.

**La dispensation des médicaments devrait être exclusivement effectuée par le personnel médical conformément à l'article 18 du modèle de règlement intérieur annexé à l'arrêté du 2 mai 2006<sup>1</sup>. Or, fréquemment, les contrôleurs ont constaté que s'ils étaient préparés par les infirmières qui les mettaient sous enveloppes nominatives, avec l'indication de la quantité et de l'heure de prise, c'étaient bien les policiers qui distribuaient les médicaments, ce qui ne garantit pas absolument le secret médical inhérent à ce type d'actes.**

**Les locaux de consultation médicale sont de nature et de superficie variables en fonction des centres.** Ainsi, un centre de vingt places offre-t-il une salle de soins infirmiers de 20 m<sup>2</sup> et un bureau de consultations de 7,65 m<sup>2</sup> alors que dans un autre, de cinquante-cinq places, une seule pièce de 13 m<sup>2</sup> doit être partagée par le médecin et l'infirmier.

En outre, la configuration des lieux ne garantit pas toujours la confidentialité nécessaire. Des policiers sont présents aux abords des locaux de soins, pour veiller à la sécurité des soignants mais aussi pour les rassurer, alors que les portes des bureaux et salles de soins sont parfois ouvertes, en raison de leur poids (porte blindée) ou pour privilégier la rapidité d'intervention en cas de besoin.

**Les modalités de soins peuvent aussi varier, même si le droit à être examiné par un médecin est notifié à l'entrée.** Il en est ainsi de la visite systématique des personnes retenues arrivantes. Dans certains centres, elle est uniquement effectuée par un infirmier qui présente ensuite au médecin les personnes devant faire l'objet d'un examen plus approfondi. Ailleurs, seules les personnes qui le demandent ou celles présentant une pathologie connue et celles prenant un traitement médicamenteux sont reçues. Des infirmiers ont expliqué aux contrôleurs qu'ils préfèrent ne pas convoquer les personnes – ce qui serait vécu comme une contrainte supplémentaire durant une période de forte anxiété – mais prendre un contact moins formel lors d'un passage dans les locaux de rétention.

1. Arrêté du 2 mai 2006 pris en application de l'article 4 du décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente pris en application des articles L. 111-9, L. 551-2, L. 553-6 et L. 821-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

S'ajoute la difficulté parfois rencontrée par les soignants pour accéder à la liste des arrivants : « on guette les nouvelles têtes » ont ainsi indiqué des soignants d'un centre.

L'accès à la consultation s'effectue de plusieurs manières selon les centres. Rares sont ceux qui, comme dans cet établissement de l'Est de la France, disposent d'une boîte aux lettres permettant aux personnes retenues de s'adresser directement à l'unité médicale. Rares sont également ceux où les locaux de soins leur sont directement accessibles. Généralement, les demandes transitent verbalement par les policiers ou les représentants des différents partenaires, au risque de se perdre, ou sont directement formulées aux infirmiers lors de la distribution des médicaments. L'implantation de boîtes aux lettres a été repoussée par certains services médicaux qui mettent en doute leur efficacité au motif que « les personnes retenues ont une culture de l'oral et ne s'en serviraient pas ».

Lors de l'examen de patients non francophones, les contrôleurs ont constaté que les professionnels de santé font appel à un compatriote de la personne concernée. Cette solution ne préserve pas la confidentialité des soins ; des infirmiers s'en méfient d'ailleurs, craignant que certains de ces « interprètes » en profitent pour pousser des personnes retenues à solliciter des médicaments qu'ils récupéreront ensuite.

Les soins spécialisés se pratiquent généralement hors du centre. **Tel est le cas des soins dentaires pour lesquels on recourt à des praticiens libéraux. Malheureusement, ces prises en charge restent peu nombreuses et force est de constater que seules les situations d'urgence sont traitées, alors même que ce type de soins correspond à un besoin majeur des personnes retenues.**

Dans quelques centres, des psychiatres et des psychologues assurent des vaccinations en nombre limité. Paradoxalement, un centre accueillant cinquante-cinq personnes bénéficie de la présence d'un psychologue durant une matinée chaque semaine alors qu'un autre, d'une capacité de 136 places, explique son choix de ne pas avoir de psychologue sur place ainsi : « un temps de séjour trop court ne permettant pas un travail thérapeutique » ; « la souffrance de la personne, lorsqu'elle est liée à la rétention, ne peut se résoudre qu'avec la sortie » ; « un des médecins a suivi une formation de psychiatre et des infirmières ont été formées à l'écoute ».

**En règle générale, force est de constater que la détresse psychique liée à l'enfermement, à la rupture des liens familiaux et à l'éventualité d'un éloignement du territoire est faiblement prise en charge et repose essentiellement sur la capacité d'écoute des infirmiers.**

Régulièrement, lors des visites du contrôle général, les personnes retenues ont fait part aux contrôleurs de leur angoisse : « si tu es malade, soit tu guéris tout seul, soit tu es reçu quand tu es presque mort » ; « ils donnent juste des cachets pour nous calmer, pour nous endormir ».

La qualité des relations entre le personnel médical et les fonctionnaires de police ou de gendarmerie est donc un élément essentiel dans le respect des dispositifs de soins et dans la prévention de l’atteinte aux droits des personnes retenues.

**Or, ces relations entre personnels intervenant en CRA doivent permettre de préserver l’indépendance du médical, notamment quand il s’agit de se prononcer sur les obstacles à l’éloignement en raison de l’état de santé de la personne retenue.**

C'est le 11<sup>e</sup> de l'article L. 313-11 du CESEDA qui prévoit la possibilité du maintien sur le territoire français des personnes « dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut entraînerait pour [elles] des conséquences d'une exceptionnelle gravité sous réserve de l'absence de traitement approprié dans le pays dont [elles sont] originaires »<sup>1</sup>.

Mais lors des visites effectuées par le Contrôleur général, il est apparu que des médecins hésitaient à demander ce maintien pour raison médicale. Tous n'ayant d'ailleurs pas la même interprétation des « conséquences d'une exceptionnelle gravité » : certains les restreignent à l'engagement du pronostic vital à brève échéance, d'autres ont une approche plus large. Si les contrôleurs ont rencontré des médecins qui ont régulièrement recours à cette disposition, dans un des établissements visités, le personnel de santé ignorait même l'existence de ce texte.

**Au total, et il s'agit là d'un sujet délicat, se pose la question majeure et centrale du rôle et de la place exacte du personnel médical au sein des CRA.**

Le personnel médical est-il présent dans les CRA essentiellement pour assurer une continuité des soins précédemment mis en œuvre (traitements en cours) et répondre aux problèmes somatiques de faible intensité ou sa mission consiste-t-elle à entreprendre systématiquement des investigations visant à détecter des pathologies pour permettre une prise en charge rapide et en renonçant, le cas échéant, à la mesure d'éloignement ?

La seule phrase de la circulaire du 7 décembre 1999 concernant la description des missions du personnel médical et qui indique que « [les] médecins assurent les actes médicaux de diagnostic et de traitement ainsi que les soins de première intention » ne permet pas de lever l'ambiguïté. Ajouté à des moyens parfois insuffisants pour faire face aux besoins en soins des personnes retenues, en raison notamment de difficultés de recrutement, le flou sur les missions pourrait conduire à se contenter d'un suivi des pathologies détectées au préalable, ce qui serait susceptible de remettre en cause des droits fondamentaux.

Le contrôle général a été saisi de difficultés relatives au respect de cette indépendance : la circulaire pourrait à cet égard prévoir des dispositions pour renforcer les

---

1. Les modalités de mise en œuvre sont fixées par l'instruction DGS/MC1/RI2/417 du 10 novembre 2011.

conditions d'indépendance des médecins exerçant dans les CRA, la protection du secret médical étant directement lié à ce sujet, de même que la traçabilité des actes de soins et des diagnostics posés

## 2. La prise en charge sanitaire générale dans les établissements pénitentiaires

### 2.1 Éléments de contexte

Dès 1951 la direction de l'administration pénitentiaire<sup>1</sup> s'est interrogée sur sa compétence à prendre en charge la santé des personnes détenues.

Dans les années soixante des tentatives de spécialisation de certains établissements pénitentiaires apparaissent, cependant le manque de moyens financiers alloués au secteur médical reste chronique.

En 1977, un décret soustrait les psychiatres à la hiérarchie pénitentiaire, en 1984 c'est au tour des missions de contrôle de passer de l'inspection des services pénitentiaires à l'inspection générale des Affaires sociales (IGAS) et en 1986 les services médico-psychologiques régionaux sont créés (SMPR).

Dans les années quatre-vingts, l'irruption du SIDA dans les prisons<sup>2</sup> oblige l'administration pénitentiaire à amorcer une autonomie de certains secteurs de la médecine comme les consultations VIH (virus de l'immunodéficience humaine) et la présence de centres d'information et de soins de l'immunodéficience humaine (CISIH).

En 1990, dans les prisons du « plan 13 000 », la fonction santé est confiée à des opérateurs privés, les personnels sanitaires ne sont plus dépendants de l'administration pénitentiaire.

Le rapport du haut comité de santé publique permet la concrétisation de la loi du 18 janvier 1994. Ses textes d'application, le décret du 27 octobre 1994 et la circulaire du 8 décembre 1994, transfèrent la prise en charge sanitaire des personnes détenues du service public pénitentiaire au service public hospitalier.

L'hôpital public se trouve ainsi chargé d'organiser les soins dans les prisons.

Le transfert des responsabilités se heurte à de nombreuses difficultés, la population pénale n'étant pas considérée comme une population de malades et n'étant connue que pour la gestion des urgences et des hospitalisations de courte durée. Une vraie mission de santé publique et d'éducation à la santé s'ouvre à l'hôpital public.

1. Rapport annuel sur l'exercice 1951 (p. 114) Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire Charles Germain.  
 2. Et le constat de difficultés majeures dans la prévention et le soin assurés aux personnes détenues.

Le parc pénitentiaire a implanté une grande partie de ses nouveaux établissements dans des lieux reculés de la France où l’offre sanitaire était déjà en difficulté, avec un petit nombre de personnels obligeant au maintien des équipes en place sans le renfort qui était recommandé par la loi.

Un schéma national d’hospitalisation des personnes détenues en août 2000 a complété la loi du 18 janvier 1994 suivie de la loi du 9 septembre 2002 qui précise que l’ensemble des hospitalisations des personnes détenues pour motif psychiatrique, avec ou sans leur consentement, sera réalisé dans des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA). En outre l’article 48 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 précise que : « ne peuvent être demandés aux médecins et aux personnels soignants intervenant en milieu carcéral ni un acte dénué de lien avec les soins ou avec la préservation de la santé des personnes détenues, ni une expertise médicale ».

Ainsi les outils d’accès aux soins : SMPR, UCSA, UHSI<sup>1</sup>, UHSA<sup>2</sup> sont désormais en place.

Un retard important a cependant été pris, la dernière UHSI ouvrant ses portes au cours du deuxième semestre 2012 ; quatre UHSA sur les sept prévues par la loi sont ouvertes, dont trois en 2012.

### **2.1.1 La structuration théorique de l’offre de soins en trois niveaux**

L’accès aux soins somatiques et psychiatriques est désormais défini par la loi, les structures sont en place et comprennent trois niveaux de soins :

Les « soins de niveau 1 » (UCSA/SMPR) assurent les soins relevant de consultations et actes externes. Toutefois, les contrôleurs ont constaté que certaines UCSA ne bénéficient pas de locaux permettant l’accueil de toutes personnes détenues.

Les « soins de niveau 2 » répondent à la prise en charge en hospitalisation à temps partiel, et plus particulièrement l’hospitalisation de jour. Ils permettent au patient de disposer de soins et/ou d’examens polyvalents, individualisés, intensifs, prodigués dans la journée. Ils sont assurés : pour les soins somatiques, en milieu hospitalier ; pour les soins psychiatriques, en milieu pénitentiaire, au sein des unités sanitaires. Ainsi, lorsque les soins somatiques sont assurés en ambulatoire, à l’hôpital de rattachement, ils doivent s’adosser à une chambre sécurisée médicalement adaptée.

Les « soins de niveau 3 » sont assurés, pour les soins somatiques, au sein de chambres sécurisées dans l’établissement de santé de rattachement pour des hospitalisations de moins de 48 heures ou au sein des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)

- 
1. Les unités hospitalières interrégionales sécurisées (UHSI), au nombre de sept, ont été créées par un arrêté du 24 août 2000.
  2. Les unités d’hospitalisation spécialement aménagées, devant accueillir les personnes souffrant de troubles psychiatriques ont été mises en place par un arrêté du 20 juillet 2010.

et pour les soins psychiatriques, au sein des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) ainsi qu'au sein des établissements de santé autorisés en psychiatrie dans le cadre des hospitalisations régies par l'article L. 3214-3 du code de santé publique (dans l'attente de l'achèvement du programme de réalisation des UHSA) ; au sein des unités pour malades difficiles (UMD) lorsque les critères cliniques le justifient. Toutefois, il faut noter, on y reviendra, que l'accès aux hospitalisations dans les UHSI est soumis à la disponibilité des escortes, obligeant souvent les personnels de santé des établissements pénitentiaires à annuler une consultation externe pour assurer l'hospitalisation. Pour les UHSA, l'organisation des transferts relève de l'administration pénitentiaire.

**Le troisième guide méthodologique<sup>1</sup> relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues** n'a pas abordé la question des effectifs de soignants laissant toute liberté aux établissements hospitaliers. Ainsi, en 1996, les effectifs ont été déterminés en fonction des places théoriques des établissements. Aussi, seize ans plus tard, le nombre de soignants est inchangé alors que la population pénale qui s'élevait à l'époque à 57 000 personnes détenues, est actuellement de plus de 67 000.

### 2.1.2 L'état de santé de la population pénale reste préoccupant

Il existe peu d'études épidémiologiques évaluant l'état sanitaire somatique de la population pénale.

Deux enquêtes de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS) ont été effectuées en 1997 et 2003. Elles évaluent l'état sanitaire somatique et psychiatrique des entrants en prison.

Si l'état général s'est plutôt amélioré (77 % sont évalués en bon état général en 1997, pour 80 % en 2003), le mauvais état bucco-dentaire (50 % nécessitent de soins programmés, 2,7 % des soins en urgence) est la conséquence de facteurs de risque retrouvés fréquemment dans les populations précaires : absence de prévention, mauvaise hygiène bucco-dentaire, mauvaise hygiène alimentaire, consommation de tabac et de toxiques. 42 % des entrants en 2003 n'ont pas eu de consultation médicale dans les douze mois précédent l'incarcération.

Une étude de prévalence PREVACAR, menée par la direction générale de la santé (DGS) de 2008 à 2010, étudie la proportion de patients séropositifs aux VIH, VHC<sup>2</sup>, VHB<sup>3</sup> dans la population pénale.

Une étude dirigée par l'agence nationale de recherche sur le SIDA (ANRS) : PRI<sup>2</sup>DE s'est déroulée de 2009 à 2011 cherchant à estimer le risque infectieux dans les prisons

1. Circulaire interministérielle du 30 octobre 2012 relative à la publication du guide méthodologique sur la prise en charge des personnes placées sous main de justice.
2. Virus de l'hépatite C.
3. Virus de l'hépatite B.

françaises au moyen d'une évaluation de l'accessibilité des mesures de prévention préconisées dans les textes législatifs.

Deux autres études plus ponctuelles : « Réduction des risques et usages de drogues en détention : une stratégie sanitaire déficitaire et inefficiente<sup>1</sup> » et « Maintenir l'autonomie, un enjeu de la prise en soins des détenus âgés<sup>2</sup> » ont été réalisées.

**L'évaluation de l'état psychiatrique des personnes détenues est l'objet de nombreuses études et publications. La DRESS en 2003 et 2004 a réalisé une évaluation de l'état de santé mentale des personnes détenues. Ainsi le recours aux soins en santé mentale est de 271 pour 1 000 personnes détenues et de 25 pour 1 000 en population générale. Un quart des personnes détenues est atteint de troubles psychotiques ; 7,3 % de la population pénale présente une schizophrénie.**

### 2.1.3 Les difficultés structurelles dans l'accès aux soins

La précarisation des personnes incarcérées a un impact direct sur leur état de santé<sup>3</sup>. Ainsi :

- **le manque d'information et d'éducation** les laisse ignorantes des actions de prévention primaire comme le montre l'état dentaire délabré ou le retard de vaccinations ;
- **les conduites à risques** sont plus importantes que pour la population générale, les différentes toxicomanies (un tiers des entrants consomme des produits illicites, un tiers de l'alcool en excès) sont responsables d'une séroprévalence VIH et VHC cinq fois plus importante qu'à l'extérieur ; les accidents traumatiques avec mise en place de matériel d'ostéosynthèse sont plus nombreux ;
- **l'accès aux soins est soumis à la circulation des patients dans les lieux de détention ou aux transports vers les structures extérieures de soins.** Tous les consultants observent un taux d'absentéisme de l'ordre de 30 % aux consultations sans qu'ils ne puissent déterminer s'il s'agit d'un refus de consultation, d'une absence d'ouverture de la cellule, d'un blocage en détention, de l'existence d'une autre activité telle qu'un rendez-vous avec l'avocat ou un parloir.

Par ailleurs, l'engagement des services hospitaliers est inégal. Les médecins des maisons d'arrêt sont en nombre insuffisant en raison, notamment de trois facteurs. Premier facteur, l'attribution des postes de personnel soignant en fonction du nombre de places théoriques des prisons, non de leurs effectifs réels. Deuxième facteur, l'affection des soignants en nombre inférieur aux effectifs théoriques des protocoles entre les établissements de santé et l'administration pénitentiaire. Troisième facteur, les difficultés de recrutement dans des zones de désert sanitaire.

1. Olivier Sannier : *La presse médicale* 2012.  
 2. Olivier Sannier : *Soins gérontologiques* 2011.  
 3. DRESS « études et résultats » n° 386 mars 2005.

La permanence des soins peut être organisée différemment en fonction de la taille des établissements ; il peut s'agir des médecins des UCSA qui assurent les gardes à deux ou trois praticiens comme cela peut se voir dans un centre de détention de l'Est de la France ou par la permanence de soins privés de la ville d'implantation de l'établissement ou par le centre 15. Certains établissements n'ont pas appliqué les recommandations du deuxième guide méthodologique permettant au patient-détenu d'entrer en communication téléphonique avec le médecin régulateur du centre 15, facilitant ainsi l'évaluation de la situation et limitant le nombre des extractions de nuit.

Aucune de ces organisations ne donne entièrement satisfaction compte tenu de spécificités carcérales : contraintes sécuritaires, isolement cellulaire sans système d'appel, absence de personnel sanitaire sur les sites.

Ainsi, près de vingt ans se sont écoulés sans que des relations sereines entre médecine et prison ne puissent réellement s'établir. Impératifs de santé et de sécurité continuent de se heurter autour des questions de l'urgence et du secret médical. La réalisation des extractions des personnes détenues pour raisons médicales demeure un point noir<sup>1</sup>.

## 2.2. Les principaux constats effectués par le contrôle général des lieux de privation de liberté

Les conditions et les modalités de l'accès aux soins des personnes détenues sont réglées par une circulaire interministérielle du 30 octobre 2012<sup>2</sup> relative à la publication du guide méthodologique sur la prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice.

Par ailleurs, comme le précise l'article 46 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : « La qualité et la continuité des soins sont garanties aux personnes détenues dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population ».

### 2.2.1 Les modalités effectives de l'accès aux soins des personnes détenues

#### 2.2.1.1 La prise de rendez-vous médical

Si les personnes détenues, dès leur arrivée, bénéficient systématiquement d'une consultation d'accueil effectuée par une infirmière et un médecin de l'unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA), les contrôleurs ont constaté fréquemment des difficultés pour accéder, par la suite lors de la période de détention, à une consultation.

Tout d'abord, la personne détenue doit faire une demande de soins. Ainsi doit-elle écrire pour solliciter un rendez-vous.

1. Sur les modalités de ces extractions, voir les développements du chapitre 1.  
 2. Circulaire DGOS/DSR/DGS/DGCS/DSS/DAP/DPJJ/2012/373.

Ces correspondances sont généralement (mais pas toujours) déposées dans des boîtes aux lettres spécifiques à l'UCSA et relevées quotidiennement. Encore faut-il que le courrier parvienne à son destinataire ce qui n'est, malheureusement, pas toujours évident, comme le contrôle général l'a dénoncé à plusieurs reprises.

Les personnes détenues qui ne savent pas écrire peuvent faire appel à un écrivain public, quand il en existe dans l'établissement. Souvent, quand aucun écrivain public n'est présent, elles s'adressent à un codétenu, cette solution pouvant avoir de graves conséquences puisqu'il arrive, comme cela a été rapporté aux contrôleurs, que le codétenu fasse payer ce service. Enfin, dans certains établissements il est remis aux arrivants des documents avec des pictogrammes à cocher représentant la consultation avec le médecin généraliste, le dentiste, le psychiatre, l'infirmière...

Les prises de rendez-vous peuvent aussi s'effectuer soit oralement soit en donnant un courrier à l'infirmière lors la distribution des médicaments ; mais ceci n'est possible que si l'intéressé bénéficie déjà d'un traitement, ou à un surveillant qu'il prenne contact avec l'UCSA pour signaler un problème médical en espérant que le courrier soit bien transmis et que son contenu ne sera pas lu.

■ **Une fois cette étape de la prise de rendez-vous effectuée, celui-ci doit être obtenu.** ■

Or, les contrôleurs ont constaté que trop souvent que la convocation que l'UCSA envoie à la personne détenue ne lui est pas toujours remise ; que le patient n'est pas toujours conduit à l'UCSA le jour de sa convocation par un agent pénitentiaire qui indique alors un « refus de consultation ». **Or, il est très difficile dans ce cas de déterminer si la personne détenue ne s'est pas rendue au rendez-vous parce qu'elle a effectivement refusé ou parce que le personnel ne l'a pas prise en charge.** C'est pourquoi, certaines UCSA ont mis en place un « bulletin de refus » qui doit être rempli par le surveillant et signé par l'intéressé. Il indique le motif d'annulation de la consultation : promenade, parloir, extraction ou refus. Cette solution est plus satisfaisante : elle n'est nullement une garantie absolue.

Enfin, il n'est pas rare que des événements sanitaires se produisent la nuit : appel du centre 15 pour un malaise, consultation vers le service d'accueil des urgences de l'hôpital de proximité. **Dans ces cas, force est de constater que le personnel des UCSA est rarement informé de ces événements lors de leur arrivée dans l'établissement le lendemain matin**, et ne peut ainsi assurer la continuité des soins.

■ **Enfin, les soins dispensés par les UCSA sont complétés par des examens para cliniques et des consultations de spécialistes effectués dans l'hôpital de rattachement. Pour cela les personnes détenues doivent être extraites.** ■

Les conditions d'exactions sont définies par de nombreux textes dont la note de la direction de l'administration pénitentiaire du 19 octobre 2010 « relative à l'harmonisation des CCR [consignes-comportement-régime-] "escortes" ».

Or, de nombreuses personnes détenues refusent les extractions médicales, les consultations et certaines explorations en raison des conditions humiliantes et dégradantes dans lesquelles elles se déroulent : utilisations inappropriées des moyens de contraintes, absence d'accès dédiés dans l'hôpital, non-respect de la confidentialité et de l'intimité des personnes durant les consultations.

### 2.2.1.2 *L'articulation nécessaire entre personnel médical et pénitentiaire*

La question des liens et de l'articulation entre les professionnels de santé et les personnels pénitentiaires est essentielle dans la bonne prise en charge médicale des personnes détenues. Jusqu'où le partage d'information doit-il s'effectuer ?

Cette question du partage d'informations trouve sa réponse dans la participation des professionnels de santé à la commission pluridisciplinaire unique (CPU)<sup>1</sup> qui est présidée par le chef d'établissement pénitentiaire et a pour objectif d'évaluer le parcours en détention des personnes détenues.

Or, la crainte du non-respect du secret médical qui avait conduit le conseil national de l'ordre des médecins à adresser un courrier aux médecins des UCSA et des SMPR (service médico-psychologique régional) le 19 janvier 2011.

Par cette lettre, l'ordre des médecins n'a pas explicitement refusé la participation effective des professionnels de santé à la CPU, mais a clairement rappelé qu'« il ne peut être demandé aux praticiens de l'UCSA ou du SMPR [qui restent sous l'autorité du praticien chef de pôle auquel l'unité est rattachée] appelés à assister à la réunion de la CPU ni attendu de leur part, qu'ils communiquent des informations sur la santé, le suivi médical des personnes détenues qu'ils prennent en charge ». Cette position vaut pour la gestion des outils de traçabilité en détention, notamment le cahier électronique de liaison (CEL) que les professionnels de santé sont invités à ne pas remplir quand il s'agit d'informations tombant sous le coup du secret médical.

Ainsi le secret médical est absolu et doit être respecté tant par les professionnels de santé que par ceux de l'administration pénitentiaire comme le précise d'ailleurs l'article 45 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Les conditions de ce partage ont été, par la suite, définies à l'article L. 6141-5 du code de la santé publique<sup>2</sup> et dans une circulaire interministérielle du 21 juin 2012<sup>3</sup> qui précise que « les professionnels de santé sont invités à participer [à la CPU] en fonc-

1. Et à la réunion de l'équipe pluridisciplinaire dans les établissements accueillant des personnes mineures.
2. Modifié à cet effet par la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté.
3. Circulaire interministérielle DGS/MC1/DGOS/DAP/DPJJ/2012/94 du 21/06/2012 relative aux recommandations nationales concernant la participation des professionnels de santé exerçant en milieu carcéral à la CPU et au partage d'informations opérationnelles entre professionnels de santé et ceux de l'AP et de la PJJ.

tion de l'ordre du jour et apportent des éléments permettant une prise en charge plus adaptée des patients détenus grâce à une meilleure articulation entre les professionnels dans le respect du secret médical ».

**La loi prend donc pour principe que les personnels de santé doivent participer à la CPU dans le respect strict et absolu du secret médical qui leur incombe.**

Toutefois, les contrôleurs ont fréquemment constaté que si les personnels de santé participaient de manière constante à la réunion « prévention du suicide » de la CPU, leur participation était bien plus rare aux réunions « arrivant » (qui traite des personnes détenues arrivées dans un établissement) et « indigence » (qui traite des personnes détenues sans ressources financières suffisantes) et cette participation est quasi inexistante aux réunions relatives au classement au travail et au sport.

## 2.3 L'offre de soins dispensée aux personnes détenues en général : une qualité très variable

### 2.3.1 La dispensation des médicaments et leur mésusage

**Les médicaments sont prescrits par les médecins généralistes de l'UCSA, les psychiatres et les spécialistes qui interviennent au sein des établissements ou lors de consultations ayant eu lieu à l'hôpital ou en sorties d'hospitalisations.**

Ils sont généralement dispensés en détention en cellule par des infirmières de l'UCSA, parfois avec l'aide de celles du SMPR.

Il a été constaté que l'heure de distribution était variable d'un établissement à l'autre ; en tout état de cause, elle doit être définie entre les différents acteurs de santé et pénitentiaires afin que les objectifs de cet acte de soins soient au mieux remplis : présence des personnes détenues dans leurs cellules, disponibilité du personnel de surveillance et du personnel soignant, sécurisation de la délivrance des médicaments...

Le mode de distribution varie eux aussi selon les établissements où elle est effectuée tous les jours, une, deux ou trois fois par semaine avec plusieurs combinaisons possibles. Il peut arriver aussi que le patient soit convoqué tous les jours à l'UCSA ou au SMPR pour recevoir un traitement ou le prendre en présence d'un soignant.

Le choix du mode de dispensation est fait par le médecin prescripteur en fonction du profil de son patient ou du type de médicament. Par exemple, le traitement pour une infection VIH peut être remis de manière anonymisée chaque jour à l'UCSA pour éviter que les codétenus puissent en connaître la nature. De même, un patient atteint d'une pathologie mentale le rendant incapable de prendre correctement son traitement se rendra quotidiennement au SMPR pour absorber le médicament le plus important sous forme orodispersible de manière à ce que l'on soit sûr de sa prise régulière.

Quant aux médicaments de substitution indiqués pour les personnes dépendantes aux opiacés, il en existe trois sortes : la méthadone, la buprénorphine haut dosage (Subutex<sup>®</sup>) et l'association buprénorphine-naltrexone (Suboxone<sup>®</sup>).

L'initialisation de ces traitements peut se faire durant l'incarcération. Selon les établissements pénitentiaires, la méthadone est prescrite par les psychiatres ou par les praticiens hospitaliers de l'UCSA ; le Subutex<sup>®</sup> et le Suboxone<sup>®</sup> par les médecins généralistes mais d'autres combinaisons sont possibles.

Il arrive que des personnes incarcérées qui bénéficiaient d'un traitement de substitution à l'extérieur se voient proposer un traitement de sevrage à leur arrivée en détention soit parce que le prescripteur de la substitution est difficile à joindre, soit pour ne pas augmenter le trafic, quand il s'agit de Subutex<sup>®</sup>. En effet, certaines molécules ont « un prix » sur le marché que constitue la détention et font, de ce fait, l'objet de trafics. Si des patients font état de difficultés pour garder leur traitement personnel du fait des pressions qu'ils subissent par d'autres détenus, le traitement peut alors leur être proposé en distribution quotidienne. *Car c'est l'état du patient qui doit prime et doit dicter la prescription du médecin, non le trafic.* Or, des contrôleurs ont rencontré des praticiens qui ne prescrivaient pas certains produits en détention à cause des risques de trafic, en justifiant cette position par leur « liberté de prescription ».

*Contrairement à la buprénorphine haut dosage qui peut être délivrée dans un sachet en cellule, à l'instar des autres médicaments en distribution quotidienne ou pluri hebdomadaire, la méthadone est administrée sous forme de sirop tous les jours (y compris le samedi, dimanche et les jours fériés) et sa prise doit s'effectuer dans un lieu de soins, à l'UCSA ou au SMPR et devant une infirmière de l'UCSA ou du service assurant les prestations psychiatriques au sein de l'établissement.* Car c'est en raison du risque mortel en cas d'ingestion par une personne peu dépendante que les flacons de méthadone doivent être bus par le patient en présence d'un personnel de santé. Ils ne peuvent en aucun cas être laissés dans les cellules en l'absence de leur destinataire. Il revient donc à l'UCSA d'organiser un dispositif tenant compte de ces contraintes et permettant la continuité des soins.

Les patients sous méthadone avant l'incarcération bénéficient d'un suivi par le centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) ou par un médecin généraliste qui authentifiera la prescription. Certains CSAPA se déplacent même durant la période de la garde à vue pour administrer la méthadone et ainsi éviter la rupture de traitement.

Dans tous les cas la prise en charge des personnes dépendantes aux substances psychoactives ne doit pas se limiter à la prescription d'un traitement mais doit se faire avec un accompagnement psychosocial.

S'agissant des médicaments une difficulté est apparue concernant les spécialités non agréées aux collectivités et dont les médecins ont besoin dans la prise en charge sanitaire

des personnes détenues. En effet les responsables des pharmacies des hôpitaux de rattachement n’ont pas l’autorisation de détenir ces médicaments. De plus les médicaments dits de confort ne figurent pas au livret du médicament des établissements de santé.

### 2.3.2 Les soins dentaires

L’état des dents des personnes détenues est un bon indicateur de la précarité. Les facteurs de risque d’un état bucco-dentaire déficient sont bien connus et comprennent le niveau d’éducation, le niveau socio-économique, l’état général sanitaire de la personne, sa consommation d’alcool, de tabac, de produits opiacés, l’immunodéficience et en particulier l’infection au VIH.

Les soins dentaires sont depuis de très nombreuses années<sup>1</sup> l’une des principales sources d’insatisfaction de la prise en charge sanitaire des personnes détenues. De très nombreux courriers adressés au Contrôleur général des lieux de privation de liberté en sont la preuve. Beaucoup de correspondants se plaignent, sans doute en sous-estimant l’absence antérieure de préoccupation de leurs dents, mais pas uniquement, de la propension de certains dentistes à pratiquer des exodonties, alors qu’au surplus le remplacement par des prothèses est pratiquement et financièrement difficile.

La santé bucco-dentaire se caractérise par l’absence de douleur buccale ou faciale, d’infection ou de lésion buccale, de parodontopathie (affection touchant les gencives), de déchaussement et de perte de dents qui limitent la capacité de mordre, mâcher, sourire et parler d’une personne et donc son bien-être psychosocial.

La bonne santé bucco-dentaire passe par un accès à la connaissance des pratiques d’hygiène bucco-dentaire, aux soins de prévention et à la prise en charge des caries<sup>2</sup> et autres pathologies dentaires. Elle passe aussi par un nombre suffisant de praticiens exerçant en milieu pénitentiaire, les délais d’attente étant souvent excessifs. En dernier lieu les prothèses fixes ou amovibles permettront la conservation d’un coefficient masticatoire de qualité. La pose d’implants devra être rendue possible dans les centres hospitaliers de rattachement pour les patients affectés en établissements pour peine.

### 2.3.3 Les soins en ophtalmologie

Comme les soins dentaires, l’ophtalmologie est un des points les plus problématiques de l’offre de soins en milieu pénitentiaire.

Les praticiens en ophtalmologie sont en nombre insuffisant et s’il n’est pas rare, dans la vie courante, de devoir attendre plusieurs mois un rendez-vous, ces délais sont toujours plus longs en prison ; la privation de liberté ne doit pas entraîner la privation de soins.

1. Rapport du Haut comité de santé publique, *La santé en milieu carcéral*, 1993.

2. 100 % des adultes ont des caries qui entraînent souvent des douleurs et une sensation de gêne.

Or, certaines pathologies ne peuvent pas être traitées par les médecins généralistes de l'UCSA et demandent l'intervention d'un ophtalmologiste. C'est le cas des urgences telles que les glaucomes ou les corps étrangers ainsi que des troubles de l'acuité visuelle. En outre, on sait que les lunettes ou lentilles n'ont pas toujours été emportées lors de l'arrestation. Ainsi, au-delà des troubles de l'accommodation – flou visuel à la vision de loin –, conséquence rapide de l'enfermement, ne pas avoir de lunettes permettant d'y voir correctement ne peut qu'augmenter l'angoisse de l'incarcération.

Une fois le rendez-vous obtenu avec le praticien et la prescription correctrice faite, les délais d'obtention de la paire de lunettes est directement lié aux capacités de financement de la personne détenue et aux conventions que l'établissement aura ou non passées avec un opticien de proximité. Si la personne a la capacité financière de régler un opticien et que l'établissement a passé convention, ses lunettes seront prêtées en quelques jours quand la personne dépourvue de ressources suffisantes attendra des mois, l'établissement faisant dans ce cas appel au service des armées pour la fabrication des lunettes.

Très fréquemment, les personnes souffrant de baisse de l'acuité visuelle ne possèdent pas de lunettes et ne portent que des lentilles de contact. Cette utilisation doit être l'objet de strictes règles d'hygiène afin d'éviter la survenue de complications de type infectieux comme les kératites. Ces précautions passent outre le lavage des mains, par le renouvellement régulier le plus souvent quotidien du liquide de rinçage et des lentilles elles-mêmes dont le rythme peut être quotidien, hebdomadaire ou mensuel. Or, trop souvent, il a été rapporté au Contrôleur général que les produits nécessaires à la conservation des lentilles ne sont pas mis à disposition de la personne détenue qui a pourtant les moyens de les financer.

### 2.3.3 Les soins de kinésithérapie

Le guide méthodologique relatif à la prise en charge des personnes détenues<sup>1</sup> indique que l'équipe chargée des soins somatiques peut inclure, selon les besoins, des masseurs kinésithérapeutes.

Or, il a été observé lors des visites du contrôle général un défaut notoire de soins en kinésithérapie dans la majorité des établissements pénitentiaires alors que l'absence de mobilité et d'exercice des personnes incarcérées peut en rendre les services indispensables. En effet, des établissements doivent faire face à une absence de kinésithérapeute et ce, quelle que soit la nature de l'établissement : centre pénitentiaire, maison d'arrêt, centre de détention.

Plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer ce manque. Tout d'abord, une pénurie de kinésithérapeutes dans certaines régions ; la localisation de certains établissements pénitentiaires en zone rurale ou peu accessible ne facilitant pas le déplacement

1. Cf. Circulaire DGOS/DSR/DGS/DGCS/DSS/DAP/DPJJ/2012/373 du 30 octobre 2012.

de spécialistes ; le défaut d’attractivité pour le lieu d’exercice de l’activité ou encore les statuts et le montant des vacations. Ainsi, par exemple, au centre pénitentiaire de Ducos en Martinique, le centre hospitalier de rattachement n’arrive pas, malgré un temps médical prévu dans le protocole, à recruter un masseur-kinésithérapeute acceptant de se déplacer à l’établissement ; au centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan, une absence de candidature malgré un poste de kinésithérapeute retenu et budgété par l’UCSA. Les locaux inadaptés et à usage multiple sont aussi une raison invoquée.

Néanmoins, lorsque le volume d’activité au sein de l’établissement ne justifie pas l’instauration d’une consultation spécialisée régulière, des interventions ponctuelles doivent normalement être réalisées. C’est le cas dans certains établissements visités par les contrôleurs où un kinésithérapeute assure, en cas de besoin et en fonction des prescriptions, des vacations au sein de l’établissement. De même, dans une maison d’arrêt proche de l’agglomération toulousaine, l’activité de kinésithérapie est confiée à un kinésithérapeute libéral présent tous les jours et pour lequel la facturation des actes est adressée au centre hospitalier de rattachement. Ailleurs, ce sont des actes de kinésithérapie réalisés les mardis et jeudis et un lundi sur deux, en général à raison de cinq consultations le matin et cinq l’après-midi.

Toutefois, dans certains établissements, les contrôleurs ont observé qu’en l’absence de kinésithérapeute intervenant sur place, les personnes détenues devaient être extraites centre hospitalier de rattachement pour bénéficier des soins de kinésithérapie et des actes de rééducation. C’est ainsi que dans un centre de détention de l’Est de la France, soixante-deux extractions médicales pour des soins de kinésithérapie ont été réalisées entre janvier et juin 2011.

### 2.3.4 L'accès au matériel paramédical

Les produits et prestations inscrits sur la liste agréée de l’article L. 165-1 du code de la sécurité sociale (CSS), plus généralement appelés prothèses ou appareillage, font l’objet d’une facturation à l’assurance maladie. Ils sont pris en charge sur la base des tarifs de responsabilité conformément à l’article L. 165-2 du CSS.

Un premier problème se pose lorsque la personne détenue est hospitalisée et qu’il apparaît qu’elle doit être appareillée. Lors de la visite d’un centre pénitentiaire du Sud-est de la France, il a été dit aux contrôleurs que lorsque ce matériel n’a pas été inclus dans le marché d’appareillage parmi ceux référencés, il est très difficile de pouvoir les obtenir avec une prise en charge financière.

Un point juridique devrait être éclairci. Certains frais spécifiques médicaux peuvent être financés au titre de la dotation de missions d’intérêt général et d’aide à la contractualisation (MIGAC). En effet, le législateur a entendu maintenir, pour tous les établissements publics ou privés, à but lucratif ou non, des sources de financement en dehors du principe général de la tarification à l’activité.

L'article L. 162-22-13 du code de la sécurité sociale définit la nature des activités pouvant relever d'un financement par la dotation MIGAC et cite explicitement les « activités de soins dispensés à certaines populations spécifiques » comme les personnes détenues. La dotation MIGAC est revue régulièrement pour chaque hôpital et il conviendrait de préciser si certaines prothèses ou appareillages pour les personnes détenues ne pourraient être financés dans ce cadre.

Si la prothèse fait partie des matériels listés dans le marché, l'hôpital facture à l'établissement pénitentiaire le ticket modérateur.

Les dépassements par rapport aux tarifs de responsabilité sur les appareillages et prothèses sont particulièrement délicats à financer.

En effet, les modalités de prise en charge des dépassements sont conditionnées par le fait que la personne détenue dispose ou non d'une complémentaire santé.

La CMU-C prend en charge les dépassements non couverts par l'assurance maladie dans des limites fixées par arrêté.

De plus, si la personne détenue dispose d'une CMU-C auprès d'un organisme mutualiste, c'est l'organisme complémentaire qui prend en charge les dépassements non couverts par l'assurance maladie selon les modalités de contrat ou d'adhésion<sup>1</sup>.

Les fonds d'action sanitaire et sociale de l'assurance maladie ou de l'administration pénitentiaire peuvent être attribués selon les circonstances en sus des autres prises en charge.

Plusieurs personnels paramédicaux ont témoigné auprès des contrôleurs de l'utilité de créer un budget spécifique pour permettre de financer des appareillages qui ne figurent pas sur les listes types des établissements hospitaliers. Il arrive fréquemment que les familles financent sur leurs budgets personnels des petits appareillages comme par exemple les ceintures lombaires.

Pour les appareils auditifs, la principale difficulté réside dans la mise au point de l'appareil car rares sont les audioprothésistes qui se déplacent en détention. L'obtention d'une ou de plusieurs permissions de sortir pour raisons médicales reste souvent problématique surtout s'il s'agit de se déplacer dans un local professionnel isolé et non à l'hôpital.

Pour mémoire, le taux de remboursement de l'appareillage est de 60 % pour les prothèses auditives, les pansements, les accessoires, et le petit appareillage notamment orthopédique et de 100 % pour le grand appareillage<sup>2</sup>.

- 
1. Le Rapport d'activité pour 2011 du contrôle général (cf. p. 133) a souligné les difficultés d'accès à la CMU-C des personnes détenues.
  2. Pour plus de précisions sur l'accès aux droits sociaux des personnes détenues, voir le Rapport d'activité pour 2011 du contrôle général sur [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr).

Le Contrôle général a été saisi de plusieurs courriers relatifs à la difficulté d’obtenir des lits médicalisés en détention. Ces demandes n’ont pu être satisfaites qu’au terme de plusieurs mois de démarche en raison de la multiplicité des intervenants à mobiliser et de la nécessité de procéder à des réaménagements immobiliers dans les cellules qui n’ont pas été conçues pour disposer de lits aussi larges. De plus, une fois installé, le lit médicalisé gêne souvent les déplacements dans la cellule car il est proportionnellement surdimensionné. Les mêmes difficultés se reproduisent lors du renouvellement ou de la réparation des fauteuils roulants électriques.

Toutefois, si certains aspects ont été récemment améliorés, comme par exemple dans un établissement du sud de la France où il a été possible d’inscrire les cannes anglaises sur la liste d’appareillage disponible à l’hôpital de rattachement de l’UCSA, les exigences de sécurité restent encore un obstacle conséquent.

### 2.3.5 Les médecines non conventionnelles et les associations de malades

Les médecines non conventionnelles qui font appel à la nature ou à la tradition comme les médecines énergétiques (acupuncture, qi gong, shiatsu...), l’homéopathie ou encore l’ostéopathie ne sont pas représentées dans les hôpitaux publics et ne peuvent ainsi pas être offertes dans les établissements pénitentiaires.

Or, la prise en charge d’une maladie chronique, qu’elle soit découverte en détention ou poursuivie durant l’incarcération, ne doit pas être assurée seulement par le médecin généraliste de l’UCSA et le spécialiste concerné. Elle doit associer, comme c’est le cas pour les patients suivis à l’extérieur, un suivi psychologique et l’aide des associations spécifiques pour chaque pathologie.

S’agissant de l’assistance psychologique, l’équipe psychiatrique ou celle du SMPR, quand il en existe un dans l’établissement, doit proposer un soutien psychologique sous la forme d’entretiens réguliers par un psychologue et, le cas échéant, un suivi psychiatrique par un psychiatre lorsqu’un traitement s’avère nécessaire. La pratique en la matière est variable selon les établissements.

## 3. La vie quotidienne en détention des personnes âgées et/ou atteintes de pathologies invalidantes

Le public que représentent les personnes détenues âgées et/ou atteintes de pathologies invalidantes pose la question de la mise en place d’établissements et de quartiers spécifiques destinés à accueillir ces populations.

Le constat fait par les contrôleurs à l’occasion de leurs visites peut plaider pour cette orientation tant la situation de ces personnes détenues est diverse et dans son ensemble peu favorable.

Les cellules pour personnes à mobilité réduite existent dans nombre d'établissements mais sont bien souvent défaillantes dans leur conception (cf. § 2.5.1). Hors la cellule leur circulation est entravée par l'existence de marches, d'escaliers qui compliquent là, l'accès au parloir, ou ailleurs celui aux salles d'activité. En outre, dans des établissements de construction récente, si les cellules pour personnes à mobilité réduite sont situées au rez-de-chaussée d'une des ailes de la détention, l'UCSA a souvent trouvé sa place au premier étage. Le suivi médical n'est pas dans cette configuration aisée à assurer. Dans des structures plus anciennes la présence même d'une personne qui se déplacerait en fauteuil roulant n'est tout simplement pas possible. Elle est parfois donc incarcérée dans une autre structure.

**La situation des personnes détenues âgées est tout aussi préoccupante. Le rythme de vie à l'intérieur de l'établissement, l'organisation de celle-ci est, pour cette population, source d'angoisse.**

La peur est un mot souvent entendu par les contrôleurs à l'occasion des visites : peur de la confrontation à la violence, peur d'une population qui est majoritairement jeune, peur d'aller en cours de promenade. Ennui aussi, parce que l'activité professionnelle ne leur est plus accessible et que les activités mises en place ne sont pas en adéquation avec leur âge.

**Une réponse possible à ces maux est la création d'établissements ou de quartiers spécifiques regroupant ces personnes détenues dans un espace conçu sur le plan architectural en fonction de leur pathologie, avec également une organisation de vie qui y soit adaptée. La prise en charge de ces personnes détenues pourrait en être améliorée. Mais ce choix aurait de lourdes conséquences**

La création de quartiers ou d'établissements spécifiques ne peut se traduire que par un nombre de structures limité. La dimension du maintien des liens familiaux en serait grandement affectée. Pour cette population fragilisée, un handicap supplémentaire se ferait jour. Que dire aussi de l'image donnée, la « prison mouroir » ou de celle où ne se côtoieraient que des personnes à la mobilité réduite. Ces personnes vivraient en sorte une double exclusion, celle de l'enfermement et celle de leur âge ou de leur santé.

**Plus ambitieuse est l'idée de maintenir ces personnes détenues dans le commun des établissements pénitentiaires en adaptant ces lieux à la présence de personnes dont la mobilité physique est restreinte.**

Il s'agirait de prendre aussi en compte le fait que l'organisation de la vie en détention peut être différente selon l'âge des personnes détenues ou leur état de santé.

Il s'agirait de mettre en œuvre dans les établissements une législation qui facilite l'accès au travail des personnes handicapées avec, pour les concessionnaires, la Régie industrielle des établissements pénitentiaires mais aussi l'État, dans le cadre du service général, l'obligation d'employer des personnes handicapées à des postes adaptés.

Il faudrait protéger ces personnes tout en ne les excluant pas d'une vie, celle d'un groupe social, qui ressemble à celle de l'extérieur avec ses différences, source le plus souvent de richesses.

Il s'agirait d'intégrer d'une façon plus volontariste ces personnes dans le dispositif de droit commun de prise en charge, piloté par les conseils généraux. L'organisation de la prise en charge médicale dans les établissements doit aussi évoluer. Elle peut parfois ne pas s'être adaptée à l'évolution de la population pénale, notamment son vieillissement.

Plus encore c'est la question de la place de ces personnes en prison qui se pose.

Bien souvent la dangerosité de ces personnes est pour le moins émoussée. Les risques de trouble à l'ordre public sont ténus. La peine doit être certes accomplie, mais à l'enfermement peut se substituer une peine exécutée en milieu ouvert. Une telle orientation serait manifestement la plus respectueuse de la dignité humaine.

### 3.1 La vie quotidienne des personnes à mobilité réduite en détention

Nombre d'établissements pénitentiaires ne disposent d'aucune structure d'hébergement adaptée pour des personnes détenues à mobilité réduite.

C'est le cas des établissements les plus anciens, notamment des maisons d'arrêt mais aussi, parfois, des établissements pour peines : la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré ou le centre pénitentiaire de Lannemezan, par exemple.

Dans d'autres établissements, même anciens, des aménagements ont été réalisés, en particulier par la réunion de deux cellules, l'une servant de salle d'eau. Cette solution, qui permet de créer des espaces suffisants pour une circulation en fauteuil roulant, réduit toutefois et inévitablement la capacité d'accueil de l'établissement, ce qui constitue manifestement un frein à son adoption. À cet égard, l'exemple d'une maison d'arrêt de l'Est de la France est intéressant : dans cet établissement de cinquante-neuf places, très ancien, des efforts importants ont été produits et des travaux de rénovation ont permis la création d'une cellule adaptée. Elle est implantée à l'étage, comme les autres cellules, mais un ascenseur est prévu au profit de son occupant.

Dans les établissements plus récents, des structures adaptées existent de façon plus fréquente. La situation reste cependant moins favorable en maison d'arrêt : ainsi, dans l'une d'elles, mise en service en 1980, aucune cellule n'est conçue pour héberger une personne à mobilité réduite.

Lorsque des cellules adaptées existent, le taux des places aménagées varie : 0,23 % dans un centre pénitentiaire du Sud-est de la France, 0,86 % dans une maison d'arrêt de la même région et 1,38 % dans un autre établissement, situé dans l'Ouest.

Selon un rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, traitant des apports de la science et de la technologie en compensation du handicap, déposé le 10 juillet 2008, 1,8 million de personnes utilisaient un fauteuil roulant à son domicile en France, soit 2,8 % de la population<sup>1</sup>. Même s'il est permis d'estimer que proportionnellement moins de personnes à mobilité réduite sont incarcérées, les taux cités ci-dessus montrent un sous-équipement.

**Dans certains centres pénitentiaires, faute de place, des personnes à mobilité réduite sont alors affectées dans des cellules ordinaires.**

Tel était ainsi le cas d'un homme rencontré lors d'une visite, hébergé seul dans une cellule de 13,5 m<sup>2</sup>, normalement prévue pour trois personnes détenues : aucune cellule n'existe au quartier « maison d'arrêt », où il était incarcéré, alors que les deux cellules aménagées de l'établissement, situées au quartier « centre de détention », étaient occupées par des personnes valides. Ses conditions de vie y étaient indignes. Il ne pouvait faire circuler son fauteuil qu'en avant ou en arrière, sans jamais pouvoir le tourner tant l'espace était insuffisant, sauf à démonter les supports de pieds du fauteuil. Il lui était impossible de prendre son repas en étant correctement installé à table car le fauteuil ne pouvait qu'être placé de côté et la seule solution consistait à poser le plateau sur les genoux. Les interrupteurs et l'interphone n'étaient accessibles qu'à une personne debout ; ainsi, de nuit, il lui fallait laisser le tube au néon du cabinet de toilette allumé pour pouvoir se rendre aux toilettes. L'accès au siège des toilettes nécessitait d'ailleurs un transfert acrobatique, le fauteuil ne pouvant pas pénétrer dans le cabinet. Chaque jour, du lundi au samedi, cet homme bénéficiait d'une douche médicalisée à l'UCSA mais faire sa toilette les samedis, dimanches et jours fériés constituait une véritable épreuve : après un transfert sur le siège des toilettes, il devait tenter d'accéder au lavabo et aux robinets tout en restant assis sur le siège. Après la visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, il a été affecté dans un établissement disposant de locaux adaptés, tout en le rapprochant de sa famille.

**Dans les établissements les plus récemment livrés, des cellules spécialement conçues sont disponibles dans les différents quartiers.**

Ainsi, dans un des centres pénitentiaires visités, les huit cellules sont ainsi réparties : trois à la maison d'arrêt des hommes, trois au centre de détention des hommes, une à la maison d'arrêt des femmes et une au centre de détention des femmes. L'une des quatre unités de vie familiale y est également aménagée pour les personnes à mobilité réduite.

Dans un autre, quatre cellules sont installées à la maison d'arrêt et trois au centre de détention. Dans ce dernier cas, les pièces, de 19,20 m<sup>2</sup>, sont dotées d'un coin « toilettes »

1. Pour fixer des ordres de grandeur, si 1 % de la population carcérale avait ce caractère, 670 personnes en fauteuil roulant devraient être pris en charge par l'administration pénitentiaire.

de 3,90 m<sup>2</sup> incluant une douche et des barres fixées aux murs. Cependant, sur le seuil de la porte, de 0,90 m, un petit rebord de 3 cm de haut est fixé au sol pour interdire de glisser tout objet et cet obstacle oblige l’occupant à entrer et sortir en marche arrière car plusieurs chutes avaient été enregistrées en tentant de passer en marche avant<sup>1</sup>. Le poste de téléphone, installé dans le couloir de l’aile est placé à une hauteur adaptée.

Des transformations sont parfois effectuées pour améliorer les conditions de vie en cellule. Ainsi dans un établissement, le lit initialement implanté le long d’un mur, comme c’est traditionnellement le cas en détention, a été placé perpendiculairement au mur ; cette mesure, qui paraît simple pour une personne libre, nécessite, en détention, une décision de la direction de l’établissement et des travaux en cellule car tout y est scellé au sol. D’autres aménagements sont aussi souhaitables : hauteur de la table pour pouvoir s’y installer en glissant le fauteuil dessous, implantation des boutons d’appel, remplacement du pommeau fixe de la douche par un flexible… Des lits médicalisés peuvent être mis en place.

Les cellules aménagées sont souvent installées au rez-de-chaussée, ce qui constitue une solution logique pour faciliter les déplacements. Cependant, dans les centres de détention, il arrive fréquemment que le rez-de-chaussée soit en fait réservé aux personnes placées en régime de portes fermées (ou en régime contrôlé), comparable à celui d’une maison d’arrêt. Les personnes à mobilité réduite, non soumises à ce régime, y bénéficient d’un régime de porte ouverte mais sans pouvoir côtoyer les autres. De plus, l’implantation des cellules aménagées au sein d’une aile à régime de portes fermées, qui est considéré par les personnes détenues comme étant « l’aile des punis », est aussi vécue comme une vexation supplémentaire, ajoutée à leur handicap.

Dans un des établissements visités, face à cette difficulté, autorisation avait été donnée aux personnes à mobilité réduite d'accéder au premier étage pour y rencontrer les codétenus du régime ouvert ; cette décision, très attendue, avait été appréciée. Pour se déplacer du rez-de-chaussée à l'étage, les personnes à mobilité réduite devaient inévitablement prendre l'ascenseur ou le monte-chARGE et, pour cela, être assistées par un surveillant au départ et par un autre à l'arrivée. Ces mouvements ne peuvent pas se renouveler fréquemment compte tenu de la disponibilité des personnels de surveillance. Ainsi, redescendre en cellule pour aller aux toilettes – car ceux situés à l'étage ne sont pas adaptés – implique généralement de ne pas remonter. Dans les établissements pour peines, lorsque des régimes différenciés ou progressifs sont instaurés, les cellules adaptées pour les personnes à mobilité réduite ne devraient pas être implantées dans les secteurs au sein desquels un régime de portes fermées (ou un régime contrôlé) est instauré mais dans ceux fonctionnant en régime à portes ouvertes (ou en régime de confiance).

Dans leur vie quotidienne en détention, les personnes à mobilité réduite se heurtent à des difficultés de toute sorte : déplacements compliqués en raison d'obstacles, absence

---

1. Cf. chapitre 1.

d'ascenseur, accès limité aux points clés de la détention (UCSA, bibliothèque, parloirs, cours de promenade, ateliers, lieux de culte...). Malheureusement, cela les conduit souvent à ne pas sortir de leur cellule.

La maison d'arrêt de Mulhouse, établissement ancien qui dispose de deux cellules aménagées, est illustrative de ces difficultés. Des solutions, que l'on peut qualifier de « bricolage » mais qui ont le mérite d'exister grâce à des initiatives locales, y ont été mises en œuvre pour améliorer leurs conditions de vie. Ainsi, en l'absence d'une rampe adaptée, chaque fois que ces personnes doivent franchir les quelques marches situées à la sortie de leur bâtiment de détention, les surveillants y fixent deux rails et, compte-tenu de la pente, plusieurs personnes doivent freiner le fauteuil roulant à la descente et le pousser à la montée. Ce dispositif, réalisé après qu'un homme a chuté, permet la sortie en cours de promenade, même si sa mise en œuvre est difficile.

Malheureusement, des difficultés persistent, y compris dans des établissements modernes. Dans un centre pénitentiaire mis en service en 2010, aller au centre scolaire est très compliqué en raison de la présence d'une marche à l'entrée : chaque fois une assistance est nécessaire pour franchir l'obstacle et certains y renoncent. L'accès aux différentes activités en est ainsi très fréquemment limité.

**L'installation des UCSA au premier étage, comme c'est le cas à Mont-de-Marsan, constitue aussi une véritable difficulté.**

Cette implantation, trop souvent rencontrée, pose également des difficultés à des personnes qui, sans être à mobilité réduite, présentent un handicap parfois momentané. Ainsi, dans une maison d'arrêt de la région parisienne, en l'absence de tout ascenseur ou monte-charge, un escalier étroit, d'accès difficile, constitue l'unique solution pour rejoindre l'unité sans sortir de la détention.

Au retour des parloirs, les fouilles intégrales ne doivent pas être systématiques comme le prévoit la loi pénitentiaire et comme les décisions de plusieurs juridictions administratives l'ont déjà rappelé. Celle des personnes à mobilité réduite fait l'objet d'une attention particulière. Cependant, au cours de l'année 2012, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a eu à connaître d'une fouille intégrale d'une personne à mobilité réduite pour laquelle il a fait procéder à des vérifications sur place et sur pièce.

### 3.2 La vie quotidienne des personnes âgées en détention

**L'âge moyen de la population pénale progresse en raison de l'augmentation de la durée des peines et des caractères des auteurs de certaines infractions. Ainsi au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 2 565 personnes de 60 ans et plus, soit 3,9 % de la population pénale, sont écrouées. Cette population, dont l'âge physiologique paraît souvent de dix ans supérieur à l'âge civil, devient progressivement dépendante. Ce facteur doit obliger l'administration pénitentiaire à trouver des solutions permettant une prise en charge digne.**

### 3.2.1 L'aide nécessaire d'une tierce personne

De nombreux établissements ont organisé des conventions avec des associations d'aide à la personne. Le principal écueil à une bonne prise en charge reste la nécessité de constituer un dossier d'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Les personnels du SPIP n'ont pas toujours la disponibilité ni les connaissances techniques pour constituer ces dossiers. Si la personne n'est pas éligible à ce dispositif, la question du financement conduit souvent au renoncement de cette prestation d'aide-ménagère, les établissements n'ayant pas de budget *ad hoc* pour les financer. Aussi, dans beaucoup d'établissements, des personnes détenues affectées au service général, appelées les auxiliaires, font office de « tierce personne » ou d'aide-ménagère. Cette situation n'est pas acceptable en raison du risque de chantage, de l'absence de formation et rémunération adaptée, ne permettant pas de respecter la dignité de la personne devenue dépendante.

Toutefois, les contrôleurs ont pu constater des initiatives locales intéressantes. Dans un centre pénitentiaire de la région Bretagne, une association d'aide à domicile permet aux détenus dépendants de bénéficier de l'intervention d'une aide médico-psychologique pour l'ensemble des actes de la vie quotidienne ne relevant pas du soin.

Dans une maison centrale, une convention entre le directeur de l'établissement et le DSPIP, d'une part et l'association de services pour le maintien de vie à domicile d'autre part, a permis de répondre aux besoins de personnes détenues en perte d'autonomie pour les problèmes d'hygiène de la cellule, d'aide à la toilette, d'aide à la mobilité, de surveillance de l'observance thérapeutique en accord avec l'UCSA.

De même, dans un centre de détention de l'Est de la France, le médecin généraliste a réussi à faire admettre que des places de « soins à domicile » soient reconnues au sein de l'établissement. Grâce à un double financement (Conseil général et Maison départementale des personnes handicapées), dix places ont ainsi pu être prises en charge dans le cadre du service de soins infirmiers à domicile (SSIAD) du centre hospitalier de rattachement.

### 3.2.2 La proposition d'activités adaptées

Bien souvent, les personnes âgées, atteintes de maladies chroniques ou de handicap sont exclues du travail et ne disposent pas d'activités adaptées à leur état de santé. Mais certaines initiatives locales méritent ici aussi d'être soulignées.

Dans une maison centrale, des activités spécifiques sont prévues pour les détenus âgés : randonnées pédestres organisées en collaboration avec le service des sports et les services du SPIP dans le cadre d'une permission de sortir sportive. Ainsi de mars à octobre 2010, trois randonnées ont été réalisées en présence du personnel infirmier de l'UCSA. Un exploit quand on sait que dans cet établissement certaines personnes n'étaient pas sorties de la prison depuis plus de dix ans. En outre, une activité de

gymnastique douce est organisée avec une association liée par une convention annuelle avec l'établissement. Elle s'adresse aux personnes de plus de soixante ans et se déroule une fois par mois, de 10 h à 11 h. La configuration de la salle ne permet pas d'accueillir plus de quatre personnes détenues.

Dans un centre de détention de l'Est de la France, les personnes détenues malades chroniques sont regroupées avec les personnes détenues âgées de plus de soixante ans pour les protéger de pressions ou de racket. Deux activités spécifiques ont été créées pour cette population : l'aménagement d'un jardin potager et un atelier « entretien de la mémoire ». Quinze personnes, cultivent ainsi, de façon autonome, une parcelle individuelle de jardin pour la production personnelle de légumes et de fleurs.

### 3.2.3 Le suivi médico-social et la prise en charge sociale

Les malades chroniques devraient faire l'objet d'un accompagnement spécifique qui prenne en compte l'aspect médical mais aussi social. Cependant, compte tenu de l'absence de travailleur social dans les services de SPIP, il semble très difficile de mettre en place un tel accompagnement.

Les établissements ont surtout organisé des actions de prévention sanitaire comme dans cette maison d'arrêt où une éducation thérapeutique des patients diabétiques est mise en place. La gestion des autocontrôles, du matériel et du traitement nécessite le plus souvent une éducation, une aide, un soutien que le personnel de l'UCSA procure à bon escient.

Néanmoins, le vieillissement de la population pénale observée depuis quelques années et l'allongement des peines privatives de liberté imposent la mise en œuvre de procédures particulières dans le cadre de l'accueil en détention des personnes dépendantes, âgées ou handicapées dont la prise en charge relève d'un traitement individualisé s'ajustant à leurs besoins.

Pour toutes les prestations sociales, le problème majeur reste l'absence de travailleur social, au sein de la détention, en mesure d'accompagner les personnes détenues pour faire mettre à jour leur dossier ou constituer des demandes de prestations.

Ce point précis de l'accès aux droits sociaux a été traité en détail dans le rapport d'activité 2011 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Il sera donc seulement rappelé ici que les personnes détenues peuvent, selon des régimes particuliers, bénéficier de l'allocation adulte handicapé (AAH), de la pension d'invalidité ou de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

En fin de chapitre, les principales recommandations déjà formulées par le Contrôleur général seront reprises.

## 4. La prise en charge de la santé dans la préparation à la sortie et dans les aménagements de peines

### 4.1 Les réductions de la peine et les permissions de sortir

Selon les dispositions de l’article 721-1 du code de procédure pénale « une réduction supplémentaire de la peine peut être accordée aux condamnés qui manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale, notamment en passant avec succès un examen scolaire, universitaire ou professionnel traduisant l’acquisition de connaissances nouvelles, en justifiant de progrès réels dans le cadre d’un enseignement ou d’une formation, en suivant une thérapie destinée à limiter les risques de récidive ou en s’efforçant d’indemniser leurs victimes ».

Or, tant par les entretiens effectués lors des visites que par les courriers reçus, les contrôleurs a constaté que les personnes âgées, malades ou handicapées étaient généralement inoccupées dans les établissements pénitentiaires du fait de leur état de santé, de l’inadaptation des activités et emplois proposés et de la configuration des locaux. Pour ces mêmes motifs, il ne leur est pas toujours possible de s’engager dans un suivi psychologique ou psychiatrique.

Le Contrôleur général a d’ailleurs pris connaissance d’une ordonnance d’un juge de l’application des peines (JAP) n’accordant aucune réduction de peine supplémentaire (RPS) à un condamné « ayant des problèmes de santé avérés » au motif que celui-ci n’a pas manifesté d’efforts « en l’absence d’activité sans motif sérieux » et « en l’absence de soins ». D’autres JAP, à l’inverse, octroient la totalité des RPS en fondant leur décision sur l’état de santé de la personne détenue et sur les motifs suivants : « détenu invalide en fauteuil roulant », « personne handicapée et âgée », « détenu âgé et grabataire ».

Le problème est le même pour les permissions de sortir régies par l’article D. 143 du code de procédure pénale. S’il est normal que la règle générale ne puisse prendre en compte les cas particuliers, toutefois, ces permissions, lorsqu’il s’agit d’effectuer des soins qui ne sont dispensés qu’à l’extérieur de l’établissement pénitentiaire et hors hôpital de rattachement, devrait pouvoir être accordées systématiquement après accord de l’UCSA. Par exemple, le Contrôleur général a été saisi par une personne détenue souffrant d’une fibromyalgie et dont l’état de santé nécessitait le bénéfice d’une cure thermale d’une durée de trois semaines, soit trois fois cinq jours (le respect de la durée conditionnant sa prise en charge financière par l’assurance maladie). Or, seul l’alinéa 2 de l’article D. 146 du code de procédure pénale prévoit le bénéfice, une fois par an, d’une permission de sortir d’une durée de dix jours ; les autres permissions de sortir étant limitées à trois jours. Au total, l’intéressé a effectivement pu bénéficier de permissions de sortir pour se rendre à la cure thermale, mais il a été dans l’obligation d’assurer lui-même la prise en charge financière de ses soins, les permissions accordées n’étant que d’une durée de trois jours chacune.

## 4.2 La suspension de peine pour raison médicale

Cette mesure est régie par l'article 720-1-1 du code de procédure pénale qui dispose que « sauf s'il existe un risque grave de renouvellement de l'infraction, la suspension peut également être ordonnée, quelle que soit la nature de la peine ou la durée de la peine restant à subir, et pour une durée qui n'a pas à être déterminée, pour les condamnés dont il est établi qu'ils sont atteints d'une pathologie engageant le pronostic vital ou que leur état de santé est durablement incompatible avec le maintien en détention, hors les cas d'hospitalisation des personnes détenues en établissement de santé pour troubles mentaux ».

Le deuxième alinéa précise que « la suspension de peine ne peut être accordée que si deux expertises médicales distinctes établissent de manière concordante que le condamné se trouve dans l'une des situations énoncées à l'alinéa précédent ». Ainsi, dans le cas d'expertises médicales non concordantes, la suspension de peine pour raison médicale ne peut être octroyée.

Par ailleurs, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, dans son article 79, a prévu une procédure de suspension de peine pour raison médicale d'urgence prononcée au vu d'un certificat médical établi par le médecin responsable de la structure sanitaire dans laquelle est pris en charge le détenu, lorsque le pronostic vital est engagé.

Enfin, l'octroi d'une suspension de peine pour raison médicale n'est soumis à aucune condition de délai ; elle peut donc même être accordée pendant la période de sûreté.

En outre, elle ne fait, par définition, que suspendre l'exécution de la peine qui reprend donc son cours lorsque les conditions de la suspension ne sont plus remplies ; la personne détenue est alors réincarcérée.

Selon les séries statistiques de la direction de l'administration pénitentiaire<sup>1</sup>, 104 mesures de suspension de peine pour raison médicale ont été prononcées pour l'année 2009 ; 137 pour l'année 2010 et 172 pour l'année 2011.

Des constats effectués par les contrôleurs lors de leurs visites, c'est effectivement un très faible nombre de suspensions de peine qui sont accordées pour raison médicale, les expertises concluant souvent que « l'état de santé [de la personne détenue] ne pose pas de problème avec le maintien en détention ».

Ce sont donc d'abord les conditions posées par l'article 720-1-1 du code de procédure pénale qui semblent, pour certains cas, trop restrictives.

Rappelons que cet article précise que le condamné peut bénéficier de la mesure que s'il est « atteint d'une pathologie engageant le pronostic vital » ou bien si « son état de

1. Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2011 du bureau d'études et de la prospective de la direction de l'administration pénitentiaire.

santé doit être durablement incompatible avec le maintien en détention ». Aussi, ces suspensions ne sont accordées que dans des cas d'une extrême gravité, à court terme, comme le montrent les deux exemples suivants :

- Une personne détenue incarcérée à la maison d'arrêt de Mulhouse, hémiplégique à la suite un accident cardio-vasculaire et sous assistance respiratoire dix-huit heures par jour avec oxygène, a sollicité une suspension de peine pour raison médicale en date du 22 mars 2012. Le jugement du 21 juin 2012 statuant sur cette demande a considéré qu'était confirmé le caractère durablement incompatible de son état de santé avec son maintien en détention puisque le premier expert a relevé la dégradation notable de l'état de santé du condamné et l'impossibilité de prodiguer des soins de manière satisfaisante en détention et que le second expert a considéré son état médical incompatible avec la détention malgré la mise en place de soins médicaux et paramédicaux.
- Deux personnes détenues, atteintes d'un cancer et bénéficiant de soins de chimiothérapie en unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) ont pu bénéficier d'une suspension de peine pour raison médicale au motif de leur pathologie engageait leur pronostic vital à court terme.

**Outre le caractère restrictif des dispositions légales, il faut noter que les experts auxquels il est demandé d'examiner la compatibilité de l'état de santé de la personne détenue avec son maintien en détention, ne tiennent pas suffisamment compte des conditions matérielles d'incarcération, tout simplement parce qu'elles en ignorent parfaitement les contraintes.**

Le Contrôleur général a eu connaissance de la situation d'une personne atteinte de fibromyalgie qui n'a pu bénéficier des soins nécessaires à sa prise en charge médicale (en l'espèce, des soins réguliers d'acupuncture et de kiné-balnéothérapie), les expertises ayant conclu à l'absence d'engagement du pronostic vital et à la compatibilité de l'état de santé du patient avec le maintien en détention « dans la mesure où seules les techniques de relaxation en piscine (qui n'ont pas de caractère curatif mais un caractère de confort) ne sont pas possibles, l'intéressé pouvant accéder en milieu carcéral à la sophrologie et au soutien psychologique ».

**Enfin, dans la pratique, le retrait d'une mesure de suspension de peine pour raison médicale, et donc la réintégration en détention de la personne, est parfois prononcé pour un autre motif totalement extérieur à celui d'une amélioration de l'état de santé ou du non-respect des obligations.**

Ainsi le Contrôleur général a-t-il été saisi par une personne détenue qui a bénéficié d'une suspension de peine pour raison médicale car elle souffrait d'un problème neurologique à la suite des traitements de chimiothérapie et de radiothérapie et se déplaçait depuis lors en fauteuil roulant. Cette personne a pu jouir d'une réeduca-

tion fonctionnelle durant plusieurs mois avant d'être réincarcérée ; la demande de retrait de la mesure de suspension de peine par le tribunal se fondant sur l'absence d'hébergement...

Or, la circulaire du 10 janvier 2005 relative au guide méthodologique sur la prise en charge sanitaire des personnes détenues rappelle que la suspension de peine pour raison médicale « s'appuie sur un travail partenarial entre les services pénitentiaires et les services médico-sociaux, notamment pour la recherche éventuelle d'un lieu de vie adéquat pour la personne bénéficiaire de la mesure ». Et la circulaire interministérielle du 30 octobre 2012 relative à l'actualisation du guide précise que la prise en charge de ces personnes à leur sortie de détention, qu'il s'agisse d'une libération, d'un aménagement ou d'une suspension de peines, nécessite de « prévoir des structures d'accueil adaptées à [l']état physique ou mental [des personnes détenues] et de les mobiliser pour les prendre en charge ».

### 4.3 La situation problématique des personnes prévenues

À l'inverse de la situation des personnes condamnées, il n'existe aucun dispositif juridique de droit interne permettant aux personnes placées en détention provisoire de solliciter une remise en liberté pour raison médicale. Or, on le sait, la détention provisoire excède bien souvent la « durée raisonnable » que commande l'article 144-1 du code de procédure pénale.

Le Contrôleur général a été saisi, à plusieurs reprises, par des personnes prévenues faisant état des conditions dégradantes dans lesquelles elles sont incarcérées au regard de leur état de santé. L'une d'elle, atteinte d'une maladie chronique depuis l'enfance, dispose d'un certificat médical mentionnant une nette aggravation de son état de santé depuis son incarcération et concluant : « il semble que la recrudescence des crises [...] soit essentiellement liée au contexte environnemental du patient ».

Tandis que les personnes prévenues, présumées innocentes, ont à connaître de très mauvaises conditions de détention en maison d'arrêt, la seule procédure qui est offerte à celles de ces personnes qui subissent de graves problèmes de santé est la demande de mise en liberté sur le fondement de l'article 148-1 du code de procédure pénale qui dispose que « la mise en liberté peut aussi être demandée en tout état de cause par toute personne mise en examen, tout prévenu ou accusé, et en toute période de la procédure ». Contrairement aux personnes condamnées, l'état de santé de la personne prévenue n'est pas pris en compte en tant que fondement de la décision de remise en liberté qui ne repose que sur des considérations relatives à l'instruction de leur affaire.

#### 4.4 La suspension de peine pour raison médicale d’urgence

Il semblerait, selon les témoignages reçus lors des visites des établissements pénitentiaires par le contrôle général, que les personnels soignants de l’UCSA n’ont pas toujours connaissance de la procédure de suspension de peine pour raison médicale d’urgence, pour laquelle la mesure peut être prononcée au vu d’un certificat médical établi par le médecin de l’UCSA.

Or, dans les établissements de petite taille, le médecin responsable de l’UCSA peut utilement alerter la commission pluridisciplinaire unique (CPU) de la situation de certains patients afin que le conseiller pénitentiaire d’insertion et de probation (CPIP) ainsi informé puisse, en concertation avec le médecin, identifier la meilleure procédure d’aménagement de peine.

Par exemple, les contrôleurs ont eu à connaître la situation d’une personne détenue malade, très souvent hospitalisée à l’UHSI, qui avait fait une demande de suspension de peine pour raison médicale. Or, le juge de l’application des peines n’a pas eu le temps de statuer avant le retour du détenu à l’établissement pénitentiaire. Ce dossier n’avait pas été transmis au SPIP concerné, que le détenu avait pourtant sollicité. En l’absence de réaction, le détenu a saisi le Contrôleur général, qui a dû intervenir. Cet exemple montre que c’est le seul acheminement du dossier de suspension de peine qui a ici constitué un obstacle au bénéfice de la mesure.

Les JAP sont conscients de ce problème qui résulte autant de la loi que d’une mauvaise anticipation des transferts qui conduit le greffe du tribunal, comme le SPIP, à ne pas disposer des dossiers sociaux ou judiciaires des personnes détenues dans des délais satisfaisants.

De même, le Contrôleur général a été saisi par plusieurs personnes détenues qui se trouvaient dans l’attente de la remise des expertises médicales, de nombreux mois après leur demande de suspension de peine pour raison médicale.

### 5. La prise en charge sanitaire dans les établissements de semi-liberté

Conformément à la loi du 18 janvier 1994<sup>1</sup>, le régime particulier des personnes détenues dans les centres et quartiers de semi-liberté ne permet pas l’accès aux soins dispensés par l’UCSA et le SMPR sauf dans de très rares exceptions.

Le CSL de Montargis par exemple dispose d’une UCSA créée alors que l’établissement était une maison d’arrêt et maintenue au moment du changement de statut.

1. Loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale.

Les personnes placées en semi-liberté ont donc accès aux consultations extérieures tant hospitalières qu'en cabinet privé. Dans certains cas, des conventions ont été signées entre le CSL et un établissement hospitalier ou un cabinet médical de façon à faciliter l'accès aux soins, mais la plupart du temps, les contrôleurs ont constaté qu'aucune convention de ce type n'existe.

Le plus souvent, il n'y a pas de lieu spécifique pour les consultations à l'intérieur du CSL. La distribution des médicaments et le contrôle de leurs prises ne sont donc assurés par aucun personnel soignant.

C'est à la personne détenue d'effectuer toutes les démarches relatives à sa santé, notamment celles qui permettent de trouver un médecin généraliste. Cela nécessite qu'elle soit en règle quant à ses droits en matière d'assurance maladie.

Comme l'a rappelé le Contrôleur général dans son avis public relatif à la semi-liberté<sup>1</sup>, les difficultés liées aux horaires des rendez-vous chez le médecin peuvent apparaître lorsque la consultation n'a pas pu être obtenue à des horaires compatibles avec le régime de sortie fixé par le juge de l'application des peines, même si le chef d'établissement, préalablement informé, peut procéder aux aménagements nécessaires, sous réserve que le magistrat l'y ait autorisé et qu'il soit informé des modifications, comme le prévoit l'article 712-8 du code de procédure pénale.

La situation devient encore plus complexe lorsque le médecin a pris du retard dans ses consultations et que l'heure effective du rendez-vous, décalée, provoque un retour tardif de la personne au CSL.

L'autre question importante dans la prise en charge sanitaire des personnes semi-libres concerne celle des obligations de soins et de leur suivi auprès de psychologues, psychiatres et addictologues.

La grande majorité de ces soins est d'un accès difficile, les services étant débordés et le peu de places disponibles renvoyant souvent à plusieurs mois après la demande initiale, par conséquent dans des délais incompatibles avec la semi-liberté, le début de la prise en charge.

## 6. La prise en charge somatique en établissement de santé mentale

Depuis plusieurs années, la tendance a été de créer des postes de médecins généralistes au sein des hôpitaux psychiatriques afin de prendre en charge les maladies somatiques des malades mentaux.

1. Avis du 26 septembre 2012 publié au *Journal officiel* du 23 octobre et disponible sur le site [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr).

**La loi du 5 juillet 2011 relative aux droits à la protection des personnes faisant l’objet de soins psychiatriques rend obligatoire la réalisation par un médecin d’un examen somatique de chaque patient hospitalisé sans son consentement dans les 24 heures de son admission.**

**De même, tous les patients placés en chambre d’isolement et/ou sous contention doivent faire l’objet d’un examen somatique régulier.**

Cependant les contrôleurs ont constaté, lors de leurs visites en établissements de santé, que parfois le temps imparti à cette tâche est insuffisant ou que ce sont des internes qui assurent cette fonction ou bien encore que ce sont des psychiatres, anciens médecins généralistes, qui sont les seuls à s’occuper des problèmes de médecine générale.

En outre, les contrôleurs ont observé que, notamment pour les patients hospitalisés au long cours dans les établissements psychiatriques, il était parfois difficile de faire la part entre un symptôme somatique relevant d’une attention et d’une prise en charge et une plainte entrant dans le cadre de la pathologie psychiatrique.

Il existe le plus souvent un comité de lutte contre la douleur avec « un référent douleur » par unité de soins. Cependant cette articulation entre somatique et psychiatrique ne semble pas complètement acquise.

\*  
\* \* \*

S’il relève de la responsabilité de l’État de mettre en place, au sein des lieux de privation de liberté, un dispositif sanitaire de nature à faire face à tout problème de santé, nous venons de voir que cette organisation des soins reste disparate selon les types de lieux et parfois même selon les établissements de même nature.

En dépit des textes en vigueur, notamment des obligations qui incombent au service public hospitalier, l’offre de soins peut être encore très inégale et elle n’est pas toujours à la hauteur de ce que notre société est en droit d’attendre.

C’est pourquoi le Contrôleur général des lieux de privation de liberté émet les recommandations suivantes :

#### 1/ Quant à l’accès aux soins lors de la garde à vue

Le Contrôleur général rappelle la nécessité de faciliter la prise de traitement lors du déroulement de la garde à vue, tout particulièrement pour les malades chroniques qui en ont besoin à heures fixes, tout devant être mis en œuvre pour obtenir rapidement les médicaments, au besoin en sollicitant la famille. La distribution des médicaments doit respecter autant que possible le secret médical.

## 2/ Quant à l'accès aux soins lors de la retenue en centre de rétention administrative

Le Contrôleur général recommande qu'un rappel des dispositions de la circulaire conjointe du ministère de l'intérieur et celui des affaires sociales et de la santé du 7 décembre 1999 relative à la prise en charge sanitaire des personnes retenues soit effectué.

Il recommande aussi une mise à jour de cette circulaire, d'autant que la durée de rétention, fixée à l'époque à douze jours, est aujourd'hui de quarante-cinq jours.

Aussi :

- cette circulaire doit renforcer les conditions d'indépendance des médecins exerçant en centre de rétention administrative, la protection du secret médical et la traçabilité des actes de soins et des diagnostics posés ;
- la « description du dispositif de soins selon la taille des centres de rétention » qui concerne le temps de présence des personnels médicaux et telle qu'elle est précisée dans la circulaire doit obtenir un caractère obligatoire.

En outre, la circulaire devrait préciser :

- que les personnes retenues qui le souhaitent peuvent s'adresser directement aux soignants, sans avoir recours à un intermédiaire et que des boîtes aux lettres sont mises en place à cet effet dans chaque centre ;
- qu'une consultation sanitaire est systématiquement mise en place dès l'arrivée au centre d'une personne retenue, tant pour permettre de dépister les maladies éventuellement contagieuses que pour effectuer un examen de santé et permettre une prise en charge adaptée, y compris par des spécialistes ;
- qu'aucune condition de délai ne subordonne l'application du 11° de l'article L. 313-11 du CESEDA et que, par suite, le constat des maladies qui en déclenche la procédure peut être fait par un médecin y compris dans le centre de rétention.

Enfin, le Contrôleur général recommande la mise en place d'une formation initiale des personnels de santé intervenant en CRA afin, notamment, que les règles de maintien sur le territoire national pour raisons de santé soient connues et exercées.

## 3/ Quant à la prise en charge sanitaire dans les établissements pénitentiaires

Le Contrôleur général recommande que le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la santé modifient les programmes des études médicales et paramédicales afin d'y intégrer des programmes d'enseignements sur la prise en charge sanitaire des personnes détenues et accompagner une formation initiale des médecins et des infirmiers à ce sujet.

Par ailleurs, il préconise une plus grande régularité dans l'évaluation et la publication des résultats d'étude de l'état sanitaire de la population pénale et propose l'intégration de la santé des personnes détenues dans les programmes de financement de la recherche scientifique.

**Concernant la situation particulière des centres de semi-liberté**, le Contrôleur général recommande que chaque centre de semi-liberté signe une convention avec un établissement public hospitalier de proximité afin de faciliter l'accès des personnes en semi-liberté aux soins et une prise en charge globale de leur santé.

**Concernant l’offre de soins aux personnes détenues**, le Contrôleur général souhaite rappeler :

- que l’accès aux soins doit être effectivement garanti, pour toutes les personnes détenues, dans toutes les UCSA des établissements pénitentiaires et que le circuit des convocations aux rendez-vous médicaux doit pouvoir être retracé. À cet égard, il recommande, plus particulièrement en ce qui concerne les événements sanitaires survenant la nuit et dans un objectif de continuité des soins, la mise en place d’un outil de traçabilité permettant la transmission d’informations entre les équipes de nuit et celles de jour ;
- que, pour les extractions en milieu hospitalier, les mentions CCR (consignes-comportement-régime) relatives aux « escortes » soit précisément adaptées à chaque situation individuelle en application stricte de la note de la direction de l’administration pénitentiaire du 19 octobre 2010 relative à l’harmonisation des escortes ;
- que, les personnels de santé exerçant en milieu pénitentiaire participent conformément à la circulaire du 21 juin 2012 aux commissions pluridisciplinaires uniques (CPU) sous la réserve du strict respect du secret professionnel ;
- que, concernant la dispensation des médicaments, celle-ci doit précisément s’adapter au profil des patients, tant dans le choix du lieu que dans celui du moment et de la fréquence de distribution ; qu’il en est de même pour les traitements de substitution dont la continuité reste essentielle, y compris pour ceux prescrits à l’extérieur ; qu’en outre, les médicaments doivent être administrés en respectant la forme galénique de leur présentation de mise sur le marché ; qu’enfin, les spécialités non agréées aux collectivités et les médicaments dits « de confort » soient inscrits au livret du médicament des établissements pour être disponibles dans les pharmacies des UCSA.

**Concernant l’accès à des spécialités médicales**, le Contrôleur général recommande :

- que, pour les soins dentaires, les centres hospitaliers de rattachement mettent à disposition des unités de consultations et soins ambulatoires (UCSA) les personnels suffisants permettant d’appliquer strictement les instructions du 29 août 2011 relatives à la réalisation d’un examen bucco-dentaire des personnes détenues lors de leur arrivée en établissement pénitentiaire et à la réduction du risque infectieux associé aux soins dentaires. À cet égard les actions suivantes sont à prendre en compte : systématisation de l’évaluation de l’état dentaire lors de l’arrivée assortie de l’élaboration d’un programme de soins ; mise en œuvre pleine et entière des temps de praticien en odontologie tels que définis dans le premier guide méthodologique et formation d’un personnel soignant à l’assistance dentaire ; élaboration de protocoles de prise en charge de la douleur prenant en compte le caractère aggravant de l’enfermement ; programmation de rendez-vous dans des délais inférieurs à huit jours pour la prise en charge programmée et à 24 h pour la prise en charge en urgence ; réalisation de prothèses dentaires permettant une qualité masticatoire et esthétique satisfaisante.
- que, pour les soins d’ophtalmologie, les établissements pénitentiaires qui ne peuvent obtenir de temps d’ophtalmologie, établissent par défaut une convention avec un opticien de proximité ; qu’en outre, pour les personnes détenues dépourvues de ressources suffisantes, ils renégocient avec l’établissement hospitalier la convention avec le ministère de la défense afin que l’obtention des lunettes ne se fasse plus dans un délai strict d’un mois mais « le plus tôt possible sans dépasser le délai d’un mois » ; qu’enfin, pour les personnes porteuses de lentilles, d’une part ils mettent à disposition dans les vingt-quatre premières heures les produits nécessaires à la conservation des lentilles et, d’autre part, intègrent ces produits dans les bons de cantine « arrivants » afin de permettre à la personne détenue dans les jours qui suivent de se procurer des lentilles dont le poids financier restera, sauf exception, à sa charge ;
- que, pour les soins de kinésithérapie, les centres hospitaliers de rattachement s’organisent de manière à ce que soient assurées en nombre suffisant les vacations nécessaires de kinésithérapeutes

en détention et qu'à défaut, les soins soient organisés à l'hôpital de rattachement. À cet effet, le Contrôleur général souhaite que le recours aux permissions de sortir soit développé ou, à défaut des conditions d'éligibilité, que la mise en œuvre des extractions médicales soit facilitée ;

- que l'entrée en détention d'appareillage médical que ne peuvent fournir les UCSA ne soit pas subordonnée à des exigences de sécurité disproportionnées et soit facilitée, notamment grâce à l'intermédiaire des familles.

**Concernant les personnes détenues âgées et/ou souffrant d'une maladie invalidante**, le Contrôleur général recommande que le ministère de la justice entame la mise en œuvre d'une programmation permettant qu'à court terme tous les établissements pénitentiaires, y compris les plus anciens, puissent offrir une capacité d'accueil des personnes à mobilité réduite dans des cellules adaptées de l'ordre de 1 à 1,5 % des places disponibles.

A cet égard :

- dans les centres pénitentiaires précisément, les cellules aménagées doivent être judicieusement réparties entre les différents quartiers, sans les placer au sein des ailes à régime de portes fermées ;
- l'accès des personnes à mobilité réduite aux différentes activités (cours de promenade, centres scolaires, ateliers de production...) doit être repensé et facilité ;

Enfin, lorsqu'une fouille intégrale d'une personne à mobilité réduite se justifie au regard de l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, il est impératif que celle-ci se déroule dans une salle dont la porte doit être fermée pour garantir la dignité et l'intimité de la personne. À cet égard, des directives données par l'administration pénitentiaire devraient venir compléter celles de sa circulaire du 14 avril 2011 relative aux moyens de contrôle des personnes détenues.

Concernant l'effectivité de l'accès aux droits sociaux pour les personnes détenues, le Contrôleur général souhaite rappeler une nouvelle fois, comme il l'avait fait dans son rapport d'activité 2011, les recommandations suivantes :

- afin de faciliter les démarches de reconnaissance du handicap et d'attribution de l'AAH et encadrer ses modalités de versement, une convention tripartite doit être conclue entre la caisse d'allocations familiales (CAF), la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de chaque établissement pénitentiaire. En outre, la réduction du montant de l'AAH ne devrait être opérée qu'après avoir pris en compte le montant des charges fixes de la personne détenue (loyer, impôts, etc.) et il pourrait ainsi être prévu, selon des modalités particulières et une étude des frais fixes, que l'AAH soit maintenue durant un an à taux plein ;
- lors du renouvellement des titres de séjour des étrangers détenus, les préfectures devraient délivrer un récépissé qui permette ensuite à ces personnes de faire valoir leurs droits sociaux ;
- la généralisation, pour la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la signature de conventions entre les établissements pénitentiaires, les conseils généraux, les SPIP et les organismes intervenant au titre de l'aide à domicile afin de faciliter leur intervention, notamment pour l'évaluation du degré de dépendance en détention et pour lever les difficultés de domiciliation des personnes détenues.

**Concernant la prise en charge de la santé dans la préparation à la sortie et dans les aménagements de peine**, le Contrôleur général recommande :

- que l'appréciation des « efforts sérieux de réadaptation sociale » pris en compte par le juge de l'application des peines dans la mise en œuvre des réductions supplémentaires de peine intègre d'une part les possibilités matérielles offertes en détention et, d'autre part, l'âge, les capacités, le handicap et la personnalité de la personne détenue ;

- qu'à défaut de soins accessibles en détention, le recours aux permissions de sortir prévues à l'article D. 143 du code de procédure pénale soit développé et que soit créée à cet article une « permission de sortir pour raison médicale » dont la durée pourrait tenir compte des besoins médicaux de la personne concernée ;

En outre, le Contrôleur général recommande que le législateur procède à une modification de l'article 720-1-1 du code de procédure pénale :

- d'une part pour y introduire, outre les notions d'engagement de pronostic vital et d'état de santé durablement incompatible avec le maintien en détention, la possibilité de fonder une demande de suspension de peine pour raison médicale dès lors que les soins que la personne doit recevoir, non seulement ne peuvent pas être dispensés en détention, mais encore ne peuvent faire l'objet de permission de sortir ou d'extraction en raison de leur caractère répétitif et régulier ;
- d'autre part pour que soient intégrées au dispositif de la suspension de peine pour raison médicale et dans les mêmes conditions d'éligibilité que les personnes condamnées, les personnes placées en détention provisoire ;
- enfin pour que soit supprimé (deuxième alinéa) le recours à une deuxième expertise (qui n'existe pas dans la loi initiale) et dont la nécessité n'est nullement évidente.

En outre, il recommande :

- qu'un protocole soit défini relativement aux modalités d'intervention de l'expert dans l'octroi des mesures de suspension de peine pour raison médicale, d'une part, permettant que celui-ci se déplace dans la cellule de la personne demanderesse afin de constater effectivement ses conditions de détention, d'autre part, introduisant une obligation de concertation systématique entre l'expert et le médecin traitant de l'UCSA en complément de l'examen médical de la personne, enfin déterminant des délais de réalisation de l'expertise raisonnables, selon l'état de la personne ;
- que la suspension de peine à intervenir le cas échéant puisse être préparée par les acteurs concernés pour prévoir, si nécessaire, une prise en charge efficiente (logement, ressources) de la personne concernée ;
- qu'une suspension de peine pour raison médicale ne puisse intervenir pour un autre motif que celui d'une amélioration de l'état de la santé de la personne, sauf avis favorable d'un expert commis à cette fin ;
- que le juge de l'application des peines de l'établissement d'origine demeure compétent pour statuer sur une demande de suspension de peine pour raison médicale en urgence, si un transfèrement du demandeur intervient après le début de la procédure.

## Chapitre 6

### « Monsieur le Contrôleur général... » (témoignages reçus)

#### Inconscience et sommeil, la nuit, en détention

« Monsieur,

« Je souhaite vous donner quelques informations complémentaires...

« L'accès aux soins et à la sécurité sanitaire dans les établissements pénitentiaires me tiennent particulièrement à cœur, ils entrent dans mon domaine de compétence, j'ai été [professionnel de santé]...

« Concernant le problème survenu dans la nuit du 18 au 19 avril, il ne s'agissait pas d'une "chute d'un lit", mais bien d'une perte de connaissance brutale, à l'emporte-pièce, ayant entraîné un traumatisme crânien. Selon le témoignage de mon co-détenu, j'étais toujours inconscient lors du passage du gradé. Il ne m'aurait posé aucune question (ne serait-ce que pour s'assurer de mon état) et je n'aurais, moi-même, ni bougé ni proféré une parole. Il aurait même affirmé à mon co-détenu : "il dort comme un bébé, il ne faut pas appeler pour rien".

« Le docteur M. qui m'a examiné le vendredi 20 avril au matin m'a affirmé qu'il n'avait été informé du problème que le vendredi. L'une des étiologies possible des malaises à l'emporte-pièce étant les troubles du rythme cardiaque, elle a manifesté son incompréhension auprès de la hiérarchie pénitentiaire et m'a hospitalisé en urgence.

« Vous m'écrivez que "lors de la visite [de l'établissement], en juin 2010, les contrôleurs avaient constaté que lorsqu'une urgence médicale était signalée la nuit, le gradé faisait appel au centre 15, le médecin régulateur appréciant la situation et la suite à donner à l'appel". C'est en effet ce que prévoit le règlement intérieur de l'établissement, fiche 3, « accès aux soins », en son article 11. Cet article précise même : "le gradé est autorisé à mettre en relation le médecin de permanence ou le régulateur et le détenu afin qu'ils s'entretiennent directement". Cela aurait suffi à constater mon inconscience...

« Le gradé n'a respecté ni le règlement intérieur, qui ne prévoit pas que le gradé apprécie en quoi que ce soit l'état de santé de la personne, ni le protocole signé entre les intervenants prévus par les articles D. 374 et D. 369 du CPP. C'est précisément ce qu'avait fait remarquer le Dr M.

« Langoisse que ces problèmes liés au traitement de l’urgence suscite chez les personnes détenues, et que vous rapportez dans votre lettre, me paraît pleinement justifiée, si dans les autres établissements, les choses se déroulent comme j’ai pu le constater au centre pénitentiaire de... Il est de même, me semble-t-il, possible d’évoquer ici la perte de chances en termes de mortalité et de morbidité. Une étude de chiffres permettrait assez simplement de vérifier les taux de décès de nuit, w.e. et jours fériés, comparés à ces taux en semaine, pour s’en assurer...

« J’ai saisi par courrier le médecin inspecteur de la délégation [départementale] de l’A.R.S de ce problème ainsi que d’un risque sanitaire lié à la non-distribution d’eau chaude alimentaire<sup>1</sup>. Je n’ai pas encore de réponse à mon courrier envoyé le 23 juillet...

« (...) Je me permets d’exprimer ici un avis personnel issu de mon analyse :

« Il ne doit en aucune façon appartenir aux personnels pénitentiaires de définir les règles de l’urgence médicale en fonction de critères subjectifs qui ne relèvent pas de leur compétence.

« Il appartient au médecin de définir les impératifs médicaux de prise en charge du patient les plus adaptés à son état et au degré d’urgence.

« Le personnel pénitentiaire doit mettre en œuvre les mesures sécuritaires jugées nécessaires, et strictement compatibles avec les impératifs médicaux en termes de soins et de délais d’intervention.

« C’est à cette seule condition que les missions des uns et des autres sont compatibles et n’obéissent pas les chances du patient.

« Il paraît important de ne pas oublier que, dès lors qu’il y a un état pathologique, on s’adresse d’abord à un patient – et cela doit être la seule préoccupation du médecin et la préoccupation première du personnel pénitentiaire – et ensuite seulement à un détenu – et cela ne concerne que le personnel pénitentiaire et ne doit, en aucun cas, avoir un retentissement sur une prise en charge médicale conforme aux bonnes pratiques.

« Je vous prie... ».

## L’offre de soins psychiatriques

« Monsieur Delarue,

« Je souhaite attirer votre attention sur un problème assez important que rencontrent beaucoup de détenus en France : le manque de moyens pour le suivi psychothérapeutique en prison !

« Compte tenu des faits qui m’ont conduit en prison, à l’issue d’une session au CNE<sup>2</sup>, j’ai été orienté vers un centre de détention “AICS”<sup>3</sup> (parce qu’ailleurs, “il n’y a pas assez de moyens en termes de psychologues”)

« Or, depuis mon arrivé au CD de M... (catalogué AICS) le... avril 2012, je n’ai toujours pas pu commencer une thérapie individuelle ou de groupe avec le psychologue, malgré une dizaine de lettres. J’ai essayé d’en parler à la direction du CD, en pure perte.

1. Il s’agit d’absence de distribution d’eau chaude dans les cellules pour les petits-déjeuners, le matin, ce qui oblige les détenus à prendre leur Ricoré© – le café étant interdit – avec de l’eau chaude tirée du robinet.(NDLR).

2. Centre national d’évaluation de Fresnes (NDLR).

3. Auteur d’infraction à caractère sexuel (NDLR).

« Et dans le même temps, lorsque nous passons devant le JAP<sup>1</sup> pour examiner nos RPS<sup>2</sup>, à chaque fois, le juge nous sanctionne car “aucune démarche de suivi n'a été entamée” ! C'est du n'importe quoi !

« La clé pour empêcher la récidive, ça reste le travail psychothérapeutique, qu'il soit fait en prison ou dehors. Mais même dans les prisons spécialisées, il n'y a pas de moyens suffisants en termes de psychologues et j'ai l'impression qu'il n'y a aucun dialogue entre la prison et l'UCSA.

« Vous est-il possible de sensibiliser la direction du CD de M... sur les attentes légitimes de certains détenus en termes de suivi psychologique ?

« En vous remerciant,...

« PS : copie d'une lettre à l'UCSA du CD de M... »

### Dans l'attente d'une extraction

« Monsieur,

« Je tiens à attirer votre attention sur les mesures de pressions et de rétorsions graves pouvant me porter un préjudice important sur mon état de santé.

Plusieurs fois, j'ai fait appel à vos services et vous avez eu la sollicitude d'intervenir.

« Vous connaissez les problèmes et mes inquiétudes en ce qui concerne les pressions de l'AP me concernant. Cela devient maintenant insupportable.

« Ce jour, mercredi 25 avril 2012, je devais effectuer une coloscopie intestinale de prévention de cancer de la prostate.

« À cet effet, depuis quelques jours, j'avais un traitement (régime alimentaire) particulier et devais boire un liquide spécial, pour nettoyer les intestins. Pour les besoins de l'opération, les services médicaux m'ont fourni un document que je devais remplir : une décharge avec renseignements médicaux me concernant.

« J'ai pris ces papiers que l'UCSA<sup>3</sup> m'a fournis, les ai complétés et muni de ces documents que je devais rendre datés et signés, les rendre aux services qui devaient m'opérer à l'hôpital de S...

« Dans ces documents fournis par l'UCSA, il y avait un plan de l'hôpital et pour cette raison, l'escorte de l'AP<sup>4</sup> de S... a bloqué mon transfert à l'hôpital, arguant que pour des problèmes de sécurité, vu mes antécédents, ils ne pouvaient m'y conduire.

« Donc, contraint et forcé, par leur faute, alors que je n'y suis absolument pour rien, je n'ai pas pu avoir les soins nécessaires à mon état de santé.

« Je vous demanderai instantanément et rapidement d'intervenir auprès de M. M..., directeur du CD<sup>5</sup>, ou bien faire intervenir rapidement un contrôleur de vos services sur place, ici, afin de contester les faits.

1. Juge de l'application des peines (NDLR).

2. Réduction supplémentaire de peine (NDLR).

3. Unité de consultation et de soins ambulatoires [infirmerie somatique] (NDLR).

4. Administration pénitentiaire (NDLR).

5. Centre de détention (NDLR).

« Si je devais subir une grave opération chirurgicale dans ce contexte, je serais certainement plus là pour vous informer.

« Je n’ai pas plus d’importance qu’un sac de patates, car non seulement c’est eux qui font les conneries en me remettant des plans de l’hôpital (qu’est-ce que j’en ai à faire, sincèrement ! ?) mais en plus, c’est moi qui ai subi les conséquences.

« Je ne peux même pas faire de détention normale et je dois prier pour ne pas avoir de problèmes de santé, sinon je crève sur place. Mon état physique et psychologique, du coup, s’en trouve durement affecté.

« Je me réserve le droit de déposer plainte et d’engager toutes les poursuites nécessaires afin de faire cesser ces graves problèmes et dysfonctionnements.

« Dans l’attente, je vous prie de croire... »

## **Extractions et fouilles**

« Par la présente, je tiens à attirer votre attention sur les conditions d’extraction des détenues...

« M<sup>me</sup> G., âgée de 42 ans, condamnée par le tribunal correctionnel, a été transportée pour un problème cardiaque le... novembre par les pompiers à l’hôpital de D.

« Outre les pompiers, elle était escortée de deux surveillants [de l’établissement] qui l’ont menottée et entravée.

« Elle est restée trois jours à l’hôpital.

« Le... novembre, sur autorisation du juge [de l’application des peines], elle s’est rendue chez son cardiologue, à l’hôpital N., escortée en voiture par deux policiers en civil. Là encore, elle a été menottée et entravée.

« M<sup>me</sup> P.L., le même jour, n’a pas eu la force de se rendre aux obsèques de son fils de 17 ans, car elle n’a pas eu le courage d’affronter le regard de ses enfants et de sa famille, menottée et escortée de deux surveillants en uniforme.

« M<sup>me</sup> B. et moi-même devons consulter un ophtalmologiste à l’hôpital de D. ou ailleurs.

« M<sup>me</sup> B. a d’ores et déjà émis un refus de s’y rendre, en raison des conditions d’extraction, au risque de voir sa vue se détériorer. Pour ma part, je pense que j’accepterai l’extraction, pour plus tard pouvoir témoigner et dénoncer ces conditions humiliantes, dégradantes, qui là aussi datent d’un autre siècle.

« Comment est-il possible que de telles règles de sécurité soient en vigueur dans un centre pénitentiaire... ?

« Comment peut-on systématiquement mettre des entraves, alors qu’il n’y a aucun élément dans le dossier de la détenu qui démontre sa dangerosité ?

« Comment est-il possible qu’étant détenue en CP, où la réinsertion doit être le mot d’ordre, les détenues sont extraites dans des conditions plus violentes, plus dures, plus humiliantes qu’en maison d’arrêt.

« Que pouvez-vous faire à ce sujet ?

« Je tiens également à évoquer les fouilles. Avant de se rendre au parloir ou en permission, nous sommes palpées ou fouillées pour certaines. Au retour nous sommes fouillées. Nous devons nous dévêtr entièrement, nues devant des surveillantes qui ont l'âge d'être nos filles !!! Sauf erreur de ma part, la loi et la jurisprudence ne permettent plus ces fouilles systématiques et elles sont encadrées. Là encore, sauf erreur de ma part, il faut qu'il y ait une "suspicion".

« Le seul fait de revenir d'un parloir nous rend-il suspectes systématiquement ?

« Que dit la loi sur ce sujet ? Que pouvez-vous faire ?

« Le règlement intérieur prévoit ces fouilles. Qui peut contester le règlement intérieur ?

« Dans l'attente de recevoir votre visite, je vous remercie de m'éclairer sur ces différents points.

« Je vous prie... »

## Après l'extraction, le séjour à l'hôpital

« Docteur,

« J'ai été hospitalisée en chambre carcérale, le... et... décembre, au CHU de V. Je vous informe des conditions de prise en charge médicale et de surveillance par la Police.

« À l'UCSA, on m'avait dit que mon dossier était transmis, j'aurais mon traitement médical habituel pendant l'hospitalisation. Le soir, vers 20h00, j'ai questionné l'infirmière. Le chirurgien, dans l'après-midi, m'avait dit qu'il n'y « aurait pas de problèmes ». Mais, l'infirmière m'a dit que le service des urgences n'avait pas à sa disposition le traitement prescrit [suivent quatre noms de médicaments]. Elle est revenue m'apporter ce qu'elle avait « pu trouver » [deux des médicaments cités et deux autres différents] (j'ai une hernie discale qui me fait souffrir d'une sciatique, depuis plus de 2 mois)...

« En tant que femme, sur les 5 équipes de Police différentes qui ont assuré la relève, j'ai été surveillé uniquement par des hommes (sauf 2 femmes, sur 10 policiers).

« Vu la configuration de la chambre, la place du lit (face à leur vitre de surveillance) ; la baie vitrée opaque, les néons et l'espace sanitaire (dont la porte ne peut être fermée), avec l'effet miroir sur toute la vitre, les Policiers me voyaient forcément. Lors des soins, lors de la douche, lorsque j'allais aux toilettes. Comme j'étais gênée par l'anesthésie, et par leurs regards, l'un des 2 a dit à son collègue, se moquant de moi : « elle va rester coincée longtemps comme ça sur les... ?!! ».

« Lorsque je suis arrivée, toutes mes affaires ont été prises, même les claquettes et les lunettes. À ma question "Pourquoi?", le Policier m'a répondu : "Parce que. C'est comme ça. Vous avez pas le droit".

« Lorsque les soignants étaient là, j'ai demandé si je pouvais avoir, en leur présence, ma brosse à dents et dentifrice, pour me rafraîchir. Je n'ai rien eu.

« (...) Avec les deux perfusions tenues à la main, je ne pouvais pas tenir la blouse fermée en marchant. Donc, à chaque fois que je me déplaçais, les policiers me voyaient nue.

« Même en garde à vue on m'a laissé le minimum nécessaire pour la nuit. Le matin, j'ai pu utiliser quelques produits d'hygiène pour la toilette. Et j'ai toujours été surveillée par des femmes.

« Pourtant, le lendemain, quand l’escorte [pour le retour en prison] a confirmé qu’elle arrivait, là, j’ai eu aussitôt “mon” sac. Il était à leurs pieds, depuis la veille. Or, ils disaient ne pas savoir où se trouvait le bagage.

« Quand les soignants frappaient pour entrer [dans le sas où se tenaient les fonctionnaires de police], ils soupiraient et râlaient : “Encore ! Fait ch... ! On peut pas être tranquilles !”. J’ai pu entendre aussi nombre de blagues sexistes sur le personnel hospitalier féminin.

« Pendant la nuit, l’un des 2 a dit à son collègue : “Tu as vu avec qui tu es ce soir ?!...”. Ils étaient en train de lire ma fiche d’extraction. Ils riaient. Ils ont cherché à savoir de quoi j’avais été opérée. Puis ils ont consulté le Net...

« [Retour à la prison], surveillée 24h00 / 24 par la Police et sans aucun objet autorisé dans la chambre, la fouille à nu est-elle indispensable ?

« La surveillante m’a fait déshabiller entièrement. Elle voulait que j’ôte aussi pantalon et sous-vêtement. Je lui ai dit que je remettais d’abord le “haut”, j’étais fatiguée et j’avais froid. Elle m’a aussi fait ôter la ceinture de contention (suite à l’opération) pour inspecter le pansement et contrôler mon dos. Je n’ai pas pu réintégrer la cellule de suite. Elle m’a fait attendre dans la geôle de la maison d’arrêt, n’ayant pas les clés de la coursive. Ses collègues allaient et venaient dans leur bureau. Comme aucune ne venait m’ouvrir, j’ai fini par toquer à la porte et les appeler. Je voulais prendre du [médicament] et m’allonger (ainsi la surveillante aura pu savoir de quoi j’avais été opérée. Dans la semaine, elles se parlaient sur la coursive, se questionnant sur les raisons de mon hospitalisation. Je n’en avais parlé qu’à quelques-unes dont je crois - ? – connaître la discréetion professionnelle...).

« Je vous remercie de l’attention que vous porterez à cette lettre. J’ose espérer que ce témoignage pourrait améliorer les conditions de séjour en chambre carcérale pour les détenus, quels qu’ils soient, quelle que soit leur pathologie aussi.

« Recevez... ».

### **Extraction, surpopulation, revendication...**

« ...Concernant ma santé, j’attends toujours l’extraction à l’hôpital pour mon infiltration au dos. Pour ce qui est des soins de l’UCSA, il est hors de question qu’ils me touchent. Je vais déposer plainte contre eux dès que le procès sera passé par l’intermédiaire de mes avocats pour l’erreur médicale qu’ils ont commise et pour la mise en danger dont j’ai fait l’objet à cause de la prescription établie par l’UCSA. Le directeur m’a envoyé un courrier pour m’informer que j’allais être reçu par le responsable de l’UCSA. Ça fait un mois et toujours pas de nouvelles. Ce qui est sûr, c’est que je ne veux pas rester dans cette prison de m... qui marche sur la tête. Si le procès se passe bien et que personne ne fait appel, je demande mon transfert à la prison de... J’ai demandé un RDV au SPIP pour commencer à remplir le dossier. Je vais voir le chef de mon bâtiment pour voir si elle veut appuyer ma demande. Est-ce que vous, vous pouvez intervenir pour ma demande de transfert ? Ça fait 33 mois que je suis là, je deviens fou tellement je vois d’irrégularités et rien ne bouge... Depuis un mois, je travaille en tant qu’auxiliaire d’étage. J’ai parlé avec la chef pour les problèmes, elle me donne raison mais me dit qu’elle ne peut rien faire, c’est le directeur qui décide (...).

« Un co-détenu, M. T., nous a signalé la présence de fausses cellules doubles. C'est la réalité. Les cellules n°... [au nombre de cinq] sont des fausses doublettes... Il y a 2 lits, 1 table, 1 étagère, 1 plaque de bois sur le mur pour accrocher les photos et 1 rangée de porte-manteaux. Quand je suis arrivé, en août 200..., ces cellules étaient des simples. En décembre 200..., le bâtiment s'est rempli et il n'y avait plus de places. Ils sont venus mesurer toutes les cellules simples pour voir si ils pouvaient les doubler. Ils ont alors doublé ces 5 cellules. Ils ne pourront jamais doubler le matériel car il n'y a pas de place dans la cellule pour les mettre. Les détenus se marchent déjà dessus. C'est comme les grilles aux fenêtres, elles sont interdites par les conventions européennes. Pourtant, elles sont toujours là. C'est un nid à microbes et c'est impossible de les nettoyer. Les carreaux sont trop petits et trop nombreux (plus de 1 000). Pour les photos, il y a un service de photos d'identité à la prison. J'ai payé 5 € et je suis allé dans une salle, un photographe m'a pris en photo et a imprimé les 4 photos d'identité sur place. Je ne conteste pas le fait qu'elles soient mises dans ma fouille. J'ai fait un courrier à ma famille, je l'ai mis dans une enveloppe timbrée, je l'ai envoyé à ma SPIP pour qu'elle mette les photos à l'intérieur et l'envoie. Elle m'a répondu qu'il fallait que j'aie l'autorisation du directeur. J'ai donc adressé une demande au directeur. Il m'a envoyé un coupon réponse en m'indiquant que ma demande était refusée. Dans le motif, il m'a mis qu'il n'avait pas assez d'éléments. Je lui ai donc fait un courrier pour lui expliquer à qui je voulais l'envoyer et pourquoi. Je n'ai jamais eu de réponse à mon courrier. Comme d'habitude, c'est silence radio. Je me demande quand cette prison va enfin respecter les lois en vigueur et les droits des détenus. Ça fait 33 mois que j'assiste au baffouement de tout ça. Tout le monde se plaint (détenus, familles, surveillants, chefs de bâtiments). La réponse est toujours la même : on peut rien faire. Alors qui peut bouger et faire bouger tout ça ? La tension monte depuis quelques semaines, ça va finir par éclater et tout le monde ferme les yeux. Le jour où ça va arriver, ça va faire des dégâts importants car la frustration s'accumule depuis l'ouverture de cette soi-disant "prison modèle". Drôle de modèle... »

« Je vous prie... »



# Chapitre 7

## L'enfermement des enfants<sup>1</sup>

Notre société, depuis si longtemps, est tant préoccupée de la délinquance des jeunes que le Contrôleur général a souhaité, à l'occasion de son rapport annuel, se préoccuper de leur « enfermement » au sens le plus général.

**Les mineurs, auteurs d'infraction, ne sont pas ici regardés dans les effets de leurs actes sur les victimes, mais sont considérés pour eux-mêmes et pour ce qu'il advient d'eux lorsqu'ils sont privés de liberté par décision d'une autorité administrative ou judiciaire.**

Naturellement, les deux discours sont moins antagonistes qu'on ne le croit. S'intéresser aux personnes privées de leur liberté n'est pas être indifférent à celles qui ont souffert de leurs agissements. On doit même soutenir que se préoccuper des auteurs d'infraction et de leur devenir est l'intérêt le plus efficace qu'on puisse porter aux victimes. En tout état de cause, il est salubre de passer de l'autre côté du miroir et de jeter un regard sur le monde clos de l'enfermement. Encore faut-il s'interroger sur cette dernière notion.

Les causes d'enfermement des enfants qui se trouvent dans ces lieux de privation de liberté, rencontrés par les contrôleurs, sont majoritairement la commission d'infractions. Mais pas exclusivement. S'agissant de soins sans consentements donnés dans un établissement psychiatrique, la maladie est la cause de la privation de liberté. S'agissant de la rétention des étrangers, la situation irrégulière des parents en France en est l'origine : nul titre de séjour en effet n'est imposé aux mineurs. Enfin, pour les enfants entrant en France (le plus souvent par avion), c'est le défaut de documents d'entrée sur le territoire (passeport, visa) qui conduit à les placer sous contrainte en zone d'attente.

Cette diversité des origines conduit donc moins à les questionner ici qu'à s'intéresser successivement au principe de l'enfermement, à ses modalités et enfin à ses effets.

---

1. Ce chapitre développe plus largement un article publié dans « État des lieux de l'enfermement », *Revue Adolescence*, « Enfermement II » sous la direction de Jacques Dayan, Hiver 2012, Tome 30, numéro 4, p. 823 et s.

## 1. Un principe de l’enfermement accepté et mesuré

### 1.1 Les débats sur l’enfermement

La Convention internationale des droits de l’enfant du 20 novembre 1989, dont les stipulations reçoivent application en France, prescrit dans le b) de son article 37 que « l’arrestation, la détention ou l’emprisonnement d’un enfant doit être en conformité avec la loi, n’être qu’une mesure de dernier ressort, et être d’une durée aussi brève que possible ». Elle précise (article 40) que les États parties « s’efforcent [...] d’établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n’avoir pas la capacité d’enfreindre la loi pénale « et de prendre des mesures pour « traiter ces enfants [...] sans recourir à la procédure judiciaire » dans la mesure du possible.

Il résulte de ces principes que des enfants peuvent être privés de liberté, mais seulement en guise d’ultime solution, pour une durée aussi réduite que possible et compte tenu d’une « majorité pénale » déterminée par la loi.

Cette dernière condition s’applique bien entendu aux auteurs d’infraction, pour lesquels la France est, du point de vue de sa législation, en conformité avec ces principes.

L’ordonnance du 2 février 1945 relative à l’enfance délinquante prévoit que les tribunaux pour enfants décident des mesures « de protection, d’assistance, de surveillance et d’éducation » nécessaires et que ce n’est que si les circonstances et la personnalité du mineur l’exigent qu’ils peuvent prononcer une sanction pénale, laquelle, en cas d’emprisonnement, ne peut être supérieure à la moitié de la peine prévue.

Les alarmes répétées en matière de délinquance des mineurs ont toutefois ouvert trois débats, qui ne sont sans doute pas prêts de se clore et qui cristallise une volonté souvent réaffirmée de modifier l’ordonnance du 2 février 1945, jugée trop « éducative » et insuffisamment « répressive ».

Le premier débat est relatif au poids respectif de la protection et de l’éducatif – pour faire vite – et de la sanction pénale : il s’agit, pour ceux qui prônent une réponse plus répressive, de réduire le poids des premiers pour accroître celui des seconds. Le deuxième est relatif à l’âge de la majorité pénale : d’une part, la loi prévoit désormais (depuis 2002) la possibilité d’une « sanction éducative » dès l’âge de dix ans ; d’autre part, des tentatives (notamment durant le mandat de M<sup>me</sup> Rachida Dati, garde des sceaux) ont eu lieu pour abaisser l’âge de la responsabilité pénale actuellement fixé à treize ans<sup>1</sup> ; elles n’ont pas abouti à ce jour. Le troisième est relatif aux sanctions pénales susceptibles d’être infligées à des mineurs. La loi en écarte certaines, en diminue d’autres (comme la prison ou l’amende) et en applique de plein droit d’autres encore (le travail d’intérêt général ou le placement sous surveillance électronique) : ces choix ont fait l’objet de réexamens récents (notamment par la loi dite « Perben II » du 9 mars 2004).

1. Cet âge est fixé à dix ans en Angleterre-pays de Galles.

## 1.2 L'enfermement des enfants pour motif pénal

Il n'en demeure pas moins que, encore à ce jour, l'enfermement des mineurs en raison d'une sanction pénale demeure une exception. 85 % des mineurs confiés par le juge à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sont en « milieu ouvert », par conséquent, non « enfermés ».

Depuis plus de vingt ans, et quoiqu'on ait pu avancer par ailleurs sur l'accroissement de la délinquance juvénile, le nombre de mineurs détenus (en prison) reste, grâce à la vigilance des juges remarquablement stable, de l'ordre de 700 à 800 (au même moment), à l'exception d'un « pic » après les émeutes urbaines de 2005<sup>1</sup>. En flux, entre 3 200 et 3 400 mineurs entrent chaque année en prison (autant en sortent)<sup>2</sup>. Cette stabilité est d'autant plus remarquable que, depuis une quarantaine d'années, le nombre de personnes détenues, toutes catégories confondues, a presque doublé, passant de 35 000 à 67 000. En valeur relative, le nombre de mineurs détenus est donc décroissant et représente actuellement 1,2 % de tous les détenus.

Cette stabilité a toutefois préoccupé le politique. Et si l'accroissement de la délinquance provenait d'une insuffisance de la réponse judiciaire<sup>3</sup> ? Ou du moins, si la prison doit être peu utilisée pour les mineurs, ne faut-il pas créer en regard d'autres instruments de réponse à une délinquance estimée croissante ? La loi « Perben I » du 9 septembre 2002<sup>4</sup> a apporté une réponse à cette question en créant une nouvelle forme d'enfermement, les « centres éducatifs fermés », destinés aux mineurs auteurs de nombreuses infractions et conçus comme une dernière tentative pour éviter l'incarcération. Mais la résurrection de centres fermés destinés aux enfants en 2002 ferme une parenthèse très courte pendant laquelle de tels centres n'ont pas existé. Comme on l'a noté<sup>5</sup>, l'idée d'enfermer des mineurs délinquants remonte à la Révolution française et les maisons de correction apparaissent sous la Monarchie de Juillet. Sous des appellations diverses, mettant l'accent tantôt sur le travail de la terre (au XIX<sup>e</sup> siècle), tantôt sur la discipline militaire (fin XIX<sup>e</sup>-début XX<sup>e</sup> siècles), ces établissements évoluent après 1945 et l'ordonnance du 2 février. Les derniers « centres d'observation de sécurité » sont fermés en 1979. Il y aura donc eu vingt-trois années seulement dépourvues de structures d'enfermement spécialement dédiées aux mineurs. Ces dernières ne relèvent donc pas aujourd'hui d'une exception, même si elles marquent un retour à des périodes antérieures. En 2010, 1 242 enfants de 13 à 18 ans ont été placés dans quarante-quatre centres éducatifs

1. Au 1<sup>er</sup> mai 2012, 803 enfants sont détenus.
2. Donnée à comparer aux 214 612 mineurs mis en cause en 2009 (source : la criminalité en France – Rapport de l'ONDRP 2011, p. 435).
3. Voir Manuel Palacio, « L'enfermement des mineurs. Éduquer ou punir ? », *Cahiers de la sécurité*, n° 13, juillet-septembre 2010, p. 7 et s.
4. Cf. article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945.
5. Laurent Mucchielli, « Les centres éducatifs fermés : rupture ou continuité dans le traitement des mineurs délinquants ? », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »*, n° 7 – 2005, p. 114 et s.

fermés offrant 488 places. Trois nouveaux centres ont ouvert depuis. Quoiqu'enfermés dans un environnement très différent de celui de la prison, ces jeunes sont à ajouter aux quelques centaines qui sont détenus.

### 1.3 L'enfermement des enfants pour un autre motif

Il faut en citer au moins trois, de nature très différente.

Le plus proche si l'on veut de celui qui précède a pour cause les enquêtes destinées à rechercher les auteurs d'infraction, qui peuvent conduire à des décisions, par un officier de police judiciaire, de **placements en garde à vue**.

En principe, la garde à vue de 24 heures n'est applicable qu'à des mineurs de plus de 13 ans et dans des conditions particulières (entre 13 et 16 ans) sur lesquelles on reviendra. Mais les enfants de 10 à 13 ans, s'ils sont suspectés d'avoir commis une infraction grave, peuvent également être « retenus » pendant une durée de douze heures renouvelable une fois par le parquet. Depuis 1994, diverses lois ont accru les possibilités de placement et de prolongation des mineurs en garde à vue. Elles demeurent néanmoins plus restreintes que les conditions définies pour les majeurs.

La part des mineurs dans les gardes à vue décidées n'est pas simple à appréhender. On connaît la proportion de crimes et délits dont les auteurs ont moins de 18 ans (18,9 % en 2010<sup>1</sup>). Si l'on applique cette part aux 523 000 gardes à vue décidées en 2010, on obtient 98 847 mineurs placés en garde à vue cette année-là. Mais cette part peut varier : elle dépend des circonstances locales. À titre d'exemple, le tableau suivant donne la part des mineurs en garde à vue dans dix circonscriptions de sécurité publique visitées par le CGLPL<sup>2</sup> :

	Villes	Année	Total garde à vue	Garde à vue mineurs	
1	Amiens	2009	3 223	(échantillon) <sup>3</sup>	28,8
2	Creil	2010	914	215	23,5
3	Dunkerque	2010	1 369	335	24,5
4	Firminy	2010	575	93	16,0
5	Nîmes	2010	1 981	351	17,7
6	Paris 12 <sup>e</sup>	2010	3 222	634	19,6
7	Pau	2010	1 477	148	10,0
8	Pointe-à-Pitre	2009	1 762	243	13,8
9	Rennes	2009	1 795	539	30,0
10	Saint-Ouen	2009	1 742	266	15,3

1. Hors délits routiers.

2. Les années de référence varient selon la date de la visite.

3. Faute de données générales, un échantillon de mesures (45) a été étudié, d'où le pourcentage est extrait.

On voit que le pourcentage de mineurs en garde à vue varie entre 10 % et 30 %, ce qui est une large amplitude. Il peut dépendre des circonstances locales (part des jeunes dans la population) mais aussi des habitudes locales, tant des jeunes (on connaît les soirées « alcoolisées » de Rennes) que des forces de police. Ces données urbaines gagneraient également à être comparées avec celles de la gendarmerie. **En tout état de cause, la part des mineurs en garde à vue ne paraît pas substantiellement différente de leur part dans les auteurs d'infraction.** Autrement dit, dans les limites de la loi, il n'y a pas de réserves particulières à placer un mineur en garde à vue.

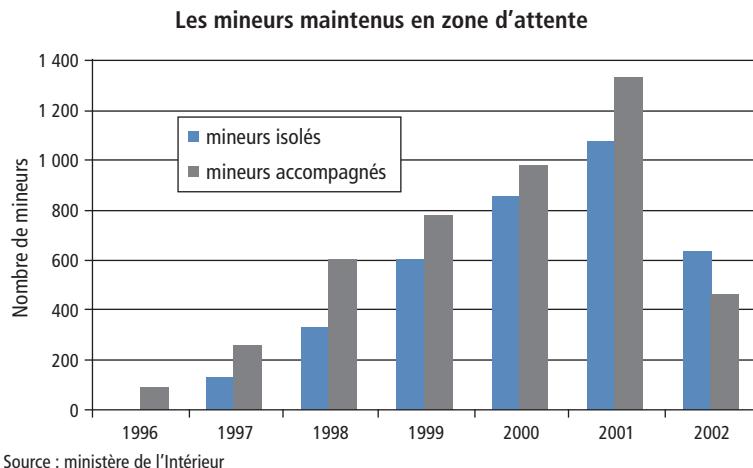
S'agissant de l'enfermement spécifique de la population étrangère, il en existe deux formes très différentes : l'une concerne les zones d'attente, c'est-à-dire les secteurs (principalement d'aéroports) à la frontière où sont retenus les étrangers démunis des documents nécessaires pour pouvoir entrer en France ; l'autre est relative à la rétention, en principe préalable à l'éloignement des étrangers hors du territoire français<sup>1</sup>.

Peuvent être placés en zone d'attente, d'une part les enfants qui accompagnent des parents qui ne sont pas admis sur le territoire, d'autre part ceux qui arrivent seuls et qui sont dépourvus de documents. Les données en la matière ne sont guère accessibles et délicates à interpréter car on doit distinguer entre les mineurs qui se déclarent comme tels et les mineurs dont l'âge est établi (cf. ci-dessous) ; entre les mineurs refoulés à la frontière et les mineurs admis en zone d'attente (« maintenus ») dans l'attente d'une décision prise à leur égard. Les données de la police aux frontières sont les suivantes :

Maintien en zone d'attente (1)	Dont zone d'attente de Roissy (2)	Dont mineurs (3)	% (3) / (1)
2009	13 180	11 058	687 5,2
2010	9 036	7 491	590 6,5

Pour les années antérieures, Olivier Clochard, Antoine Decourcelle et Chloé Intrand dressent le tableau suivant du nombre de mineurs maintenus en zone d'attente, en distinguant les mineurs isolés, qui sont souvent en plus grand nombre, des mineurs accompagnés (*Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n° 2/2003, « Zone d'attente et demande d'asile à la frontière : le renforcement des contrôles migratoires ? », p. 157 et s.) :

1. À noter que les jeunes concernés présentent ce trait spécifique tenant à leur incertitude sur leur âge, dès lors qu'un certain nombre d'entre eux (en particulier les isolés) revendique d'être mineurs alors qu'aucun document d'identité n'est produit. La police essaie de déterminer l'âge réel en faisant faire à l'hôpital un « test osseux » (examen des os du poignet selon la méthode Greulich Peyle). Mais cette manière de faire n'est pas précise et elle est donc critiquée. Quoi qu'il en soit, les forces de l'ordre distinguent les mineurs « revendiqués » des vrais mineurs et des mineurs « majorisés » (déclarés adultes après examen).



En 2005, sur 401 enfants « maintenus » en zone d’attente, 259 (près des deux tiers) étaient des mineurs isolés.

Ces nombres ne tiennent pas compte des personnes, y compris des enfants, qui, non admis, ont été refoulés rapidement après quelques heures d’attente dans les postes de police de Roissy (pour l’essentiel) et qui, de ce fait, n’ont pas séjourné en zone d’attente.

La police aux frontières distingue dans ces mineurs les plus de 13 ans des moins de 13 ans<sup>1</sup> ; ces derniers étaient, jusqu’en 2011 à Roissy, hébergés dans des chambres d’hôtel sous la responsabilité de nourrices payées par les compagnies aériennes. Depuis lors, un « espace mineurs » a été ouvert dans la « ZAPI 3 » (à usage de zone d’attente) de l’aéroport.

Pour la rétention administrative, il ne peut se trouver dans les centres ou les locaux de rétention que des mineurs accompagnant leurs parents (ou un des parents) puisqu’aucun mineur ne peut être, seul, l’objet d’une mesure d’éloignement du territoire. En revanche, il a été estimé que si des parents chargés de famille étaient l’objet d’une telle mesure et si une mesure de rétention était prise dans l’attente de leur départ effectif, leurs enfants mineurs pouvaient être placés avec eux dans le même lieu.

Selon le rapport pour 2010 établi par les associations œuvrant au bénéfice des étrangers dans les centres de rétention, le nombre d’enfants accueillis dans ces derniers est le suivant :

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
165	262	197	242	222	318	358

1. Sans que cette distinction ait d’autres fondements que celui de l’âge de la « majorité pénale » (cf. CGLPL, Rapport de visite de la zone d’attente de Roissy-Charles de Gaulle, [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr)).

Loin de diminuer, le nombre s'est donc accru à peu près régulièrement en six ans (+ 115 %). Il est vrai que, dans le même temps, le nombre d'étrangers « retenus » dans les centres de rétention s'est, de même, substantiellement accru, passant de 20 488 à 33 692 (+ 64%)<sup>1</sup>. Mais l'augmentation du nombre de mineurs (qui représentent donc 1 % de la population retenue) a été plus rapide (0,8 % en 2004). Les 358 enfants de 2010 faisaient partie de 178 familles (soit une moyenne de deux enfants par famille). Sur ces dernières, 53 % ont été éloignées du territoire, les autres ont été libérées à divers titres.

Restent enfin les enfants placés dans un service ou un établissement spécialisé dans le traitement de la souffrance mentale au titre d'une mesure de soins sans consentement, soit à la demande d'un tiers, soit à la demande du préfet.

Dans les dispositions du code de la santé publique relatives à ce type de mesures<sup>1</sup>, rien en effet ne distingue les enfants des personnes de plus de 18 ans et, en dépit du silence de ces prescriptions sur l'autorité parentale, on doit donc les supposer applicables aux mineurs.

Mais il est difficile de dresser un tableau quantitatif des enfants placés ainsi sous contrainte pour soins. « Les données épidémiologiques sur la santé mentale des jeunes sont parcellaires » fait-on observer<sup>3</sup>. Toutefois on dispose de données sur l'utilisation du système de soins, et notamment sur les flux d'entrants dans les services de pédopsychiatrie pour y être hospitalisés à temps plein, par moyenne de chacun des 321 secteurs de psychiatrie infanto-juvéniles et au total<sup>4</sup> :

Accueil en temps complet	Nb moyen / secteur		Total général			
	Patients	Jours, séances	Actes	Patients	Jours, séances	Actes
Hospitalisation temps plein	28		1 011	8 999		523 367
Accueil familial thérapeutique.	3		580	879		184 629
Hospitalisation à domicile	1		231	396		73 435
Autre temps complet	8		51	2 598		16 160

Ces données sont relatives à l'année 2003 : elles montrent que cette année-là 9 000 enfants ont été hospitalisés à temps complet à l'hôpital<sup>5</sup>. Elles s'inscrivent dans

1. Ces données doivent être prises avec précautions. En tout état de cause, elles ne coïncident pas avec celles du CICI (Comité interministériel de contrôle de l'immigration) qui indiquent en 2004 30 043 retenus et en 2009 27 699, soit une baisse de 7,8 %.
2. Troisième partie, livre II, titre premier, article 3211-1 et s.
3. Santé des jeunes – Conférence biennale sur la santé des jeunes, Ministère de la santé, 5 novembre 2009.
4. Magali Coldefy (dir.), *La prise en charge de la santé mentale*, DREES, recueil d'études statistiques, la Documentation française, Paris, 2007, coll. « Études et statistiques ».
5. On rappelle que les plus de 15 ans peuvent être hospitalisés dans les services d'adultes.

un contexte d'accroissement du recours à la santé mentale en général (le taux de recours global passe de seize pour mille en 1991 à trente-trois pour mille en 2003) mais dans une diminution du nombre de lits, divisé par trois entre 1986 et 2003 (1 512 lits à cette date). La durée moyenne de séjour ne cesse donc de s'abaisser : elle est de trente-six jours en 2003. En tout état de cause, ces données ne permettent pas de déterminer quels enfants, parmi les 9 000, sont sous contrainte. À supposer qu'il y ait le même rapport chez les enfants que dans la population adulte entre les mesures d'hospitalisations sans consentement et l'ensemble des hospitalisations (soit 12,7 % en 2003) – ce qui est une hypothèse très maximaliste – on aurait en 2003 un flux de 1 143 enfants hospitalisés sous contrainte.

De cet ensemble nécessairement imparfait (les années de recueil de données ne coïncident pas et certaines de ces dernières sont approximatives), on retiendra que chaque année, entre cent dix mille et cent vingt mille enfants prennent le chemin d'un lieu où ils sont privés de leur liberté d'aller et de venir<sup>1</sup>. Ou, plus exactement que cent dix mille à cent dix mille mesures d'enfermement de mineurs sont prises chaque année.

Ce nombre doit s'apprécier de trois manières : la garde à vue, par conséquent un enfermement rarement supérieur à vingt-quatre heures représente l'essentiel de cette population (environ 86 %) ; par rapport aux quatre millions environ de 13-18 ans en 2010 en France, ce flux d'enfermement représente 2,8 % (dont 2,4 % pour la seule garde à vue) ; enfin, ce pourcentage modeste ne doit pas faire oublier que chaque privation de liberté, traumatisante pour un adulte, l'est encore beaucoup plus pour un mineur, ce pourquoi elle ne doit être « qu'une mesure de dernier ressort ».

## 2. Des modalités particulières de privation de liberté

La Convention internationale des droits de l'enfant, dans son article 40, précise notamment, s'agissant de l'enfant faisant l'objet de poursuites pénales, « que sa vie privée soit pleinement respectée à tous les stades de la procédure » et que les États « s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçus pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction »<sup>2</sup>.

Les mineurs enfermés, quels que soient leur âge et le motif de leur privation de liberté, sont pris en charge de manière particulière. On peut définir cette prise en charge par quelques traits principaux.

1. Cette donnée ne prend évidemment pas en considération les doubles comptes, par exemple la circonsistance qu'un mineur soit placé en garde à vue ou hospitalisé sans consentement plusieurs fois dans une même année.
2. Article 40, 2 vii et 3. On peut regretter que, dans l'esprit de ce texte, le Défenseur des enfants, fondu désormais dans le Défenseur des droits, y ait moins de visibilité et de spécialité.

## 2.1 La ségrégation

En principe, tous les lieux d'enfermement des mineurs sont distincts de ceux des majeurs.

Cette séparation peut résulter de la distinction même qui doit s'opérer dans la prise en charge : les soins d'un enfant en souffrance mentale n'obéissent pas aux mêmes principes que ceux des adultes, parce que le développement des pathologies n'est pas le même, parce que les traitements possibles sont différents, parce que les facteurs familiaux comptent bien davantage. Mais, de manière générale, même si la prise en charge est sensiblement identique (il en va ainsi de la garde à vue), prévaut le sentiment, donc l'organisation, que l'enfant, parce qu'il est en situation de particulière faiblesse lorsqu'il est privé de liberté (ne serait-ce que, sauf en rétention, il est privé de ses proches), doit être plus spécifiquement protégé et que cette protection passe par la séparation d'avec des adultes qui, soit parce qu'ils sont en souffrance soit parce qu'ils ont commis des crimes ou délits, pourraient porter atteinte à son être d'enfant.

Il en va ainsi par exemple durant le déroulement de la garde à vue : dans la plupart des *commissariats*, lorsqu'il existe plusieurs cellules, l'une est réservée aux mineurs et c'est en général la plus proche du poste de police, de telle sorte que les fonctionnaires qui s'y trouvent aient un regard direct sur le ou les mineur(s) qui l'occupent. En *détention*, les « quartiers mineurs » sont séparés des quartiers des « majeurs » ; l'une des novations les plus marquées en matière pénitentiaire depuis 1945 est la création, par la loi du 9 septembre 2002, des « établissements (pénitentiaires) pour mineurs » (EPM) qui comptent chacun soixante places et ont été conçus dans des implantations et selon des programmes de fonctionnement entièrement différents des autres établissements. En *zone d'attente*, au moins dans la plus importante (Roissy), on l'a indiqué, un « espace mineurs » (qui aurait pu être mieux nommé) abrite les mineurs de 13 ans. Dans les *centres de rétention*, les mineurs sont toujours affectés, avec leurs parents, au sein de ceux qui comportent quelques chambres dévolues aux familles, le plus souvent selon la forme de réunion de deux chambres ordinaires auxquelles ont été ajoutés quelques équipements pour bébés : cette zone est isolée des autres. Enfin, par nature, les *centres éducatifs fermés* ne comportent que des mineurs.

Le caractère protecteur de cette séparation aussi stricte que possible selon l'âge doit être tempéré par deux séries de considérations.

En premier lieu, il existe des établissements où les cloisons sont loin d'être étanches et où, par conséquent, la protection recherchée est toute relative.

Cela se produit dans trois sortes de situation. Il en va d'abord des lieux transitoires ou intermédiaires d'enfermement, dans lesquels, faute d'aménagements, faute d'espace ou d'architecture, il est impossible de séparer les personnes. Tel est le cas des geôles de

tribunaux, par exemple, qui sont souvent collectives : les escortes font au mieux pour séparer les uns et les autres. Ce n'est pas toujours possible. Dans les brigades de gendarmerie, il n'existe en général que deux chambres de sûreté, faites sur le même modèle, où sont placées indifféremment adultes et enfants ; il est vrai qu'en principe on ne place qu'une seule personne par cellule. Dans les véhicules de transport, les contraintes des déplacements amènent à mêler les âges. Enfin, il est des cas limites dans lesquelles les capacités d'accueil disponibles ne permettent pas de prendre en charge les enfants dans les sites qui leur sont dédiés : le contrôle général a constaté dans certains services de psychiatrie d'adultes la présence d'enfants jeunes. Un problème récurrent de même nature est celui des jeunes filles détenues : dans les établissements traditionnels, elles sont systématiquement mises en détention avec des adultes femmes, faute de « quartiers mineurs » pour elles.

Il en va ensuite ainsi lorsque la distinction s'opère non à compter de 18 ans, mais à un autre âge fixé par l'administration. On a déjà mentionné l'attitude de la police aux frontières, pour laquelle l'âge de la séparation est fixé à 13 ans, ce qui signifie qu'un enfant de 14 ans est « maintenu » avec les adultes : cette position est incompréhensible. De même, l'âge « sanitaire » de la séparation dans les établissements de santé mentale est, comme on l'a vu, de 15 ans.

Enfin, les conditions matérielles, alors même que le principe est celui de la séparation, ne permettent pas que celle-ci soit efficace. Tel est le cas de nombreux quartiers de mineurs en prison. Ils occupent souvent un étage particulier mais soit que la construction en nef facilite les relations d'un étage à l'autre, soit que d'autres formes de rapprochement plus ou moins clandestines existent (le « yoyotage »), les occasions de trafic (par exemple, de cigarettes, dès lors que les mineurs sont, en principe, privés de tabac au contraire des majeurs) sont multiples. C'est là une éducation à la « survie » qui est fréquente et, sans doute, inévitable. On doit ajouter que cette porosité est facilitée par la mécanique administrative qui, dans bien des lieux d'enfermement, modifie du jour au lendemain l'affectation d'un jeune qui atteint ses 18 ans et passe brutalement d'un environnement de mineurs à un entourage d'adultes.

En second lieu, sous la réserve de ce qui suit sur l'aménagement particulier de l'enfermement, les enfants constituent, du fait de cette séparation, une minorité dans les lieux d'enfermement.

À l'exception de ceux qui ont été conçus à leur usage exclusif (EPM, centres éducatifs fermés) et qui regroupent d'ailleurs une population très faible, leur nombre est très réduit par rapport aux effectifs beaucoup plus substantiels d'adultes : 1 % des effectifs de la rétention, on l'a dit ; pas davantage de ceux de la détention. Or, les besoins spécifiques des minorités, dans des lieux où l'organisation de la vie collective obéit à des règles draconiennes, en raison des nécessités de la sécurité et aussi des habitudes, sont malaisément pris en considération. L'espace de plein air ouvert aux enfants à la « ZAPI

3 » de Roissy, ou dans les centres de rétention, est bien réduit. Il en va de même des lieux récréatifs des nourrissons hébergés avec leurs mères détenues dans les prisons. Si les activités manquent souvent dans les lieux d'enfermement en France, c'est encore plus le cas pour les populations de mineurs, en particulier dans ceux qui sont de courte durée. Les consignes générales, les insuffisances d'effectifs, font obstacle à ce que des mesures particulières (par exemple pour les horaires) soient prises. Le plus dommageable réside en ceci que les établissements pour mineurs sont... minoritaires. L'incarcération, l'hospitalisation, le placement en centre éducatif fermé requièrent donc le plus souvent l'éloignement du domicile et accentue inévitablement la rupture avec les proches, au moment où il faudrait l'éviter le plus possible. De surcroît, d'ailleurs, les dispositions prises (sauf dans beaucoup de CEF) ne facilitent pas la venue et la confiance des familles. *Les règles de vie de l'homme adulte l'emportent. Il en va des enfants comme des autres « minorités » des lieux clos* : les femmes, les étrangers, les personnes âgées. Les tensions entre ces règles et les inévitables adaptations traversent tous les établissements qui accueillent des mineurs, comme les pratiques des professionnels qui y travaillent.

## 2.2 Une mixité tempérée sauf en détention

La séparation des jeunes gens et des jeunes filles est en général, moins pratiquée que celle des âges.

De manière moins rigoureuse toutefois dans les établissements pour mineurs (EPM) et dans les centres éducatifs fermés (CEF). Les premiers ont été conçus dès l'origine avec une « unité de vie » destinée à l'hébergement des jeunes filles. Celle-ci doit pouvoir accueillir quatre d'entre elles dont une en cellule double avec un jeune enfant. *Mais la pratique a tempéré la conception initiale. Dans la moitié des établissements, ou bien, de fait, aucune jeune fille n'y a jamais été affectée depuis l'ouverture (ainsi à l'EPM de Marseille) ou bien décision a été prise de ne pas en diriger sur place (ainsi à l'EPM de Porcheville, en région parisienne)*. En revanche, lors des visites du contrôle général, des jeunes filles étaient hébergées, en faible nombre, dans l'autre moitié des établissements. Ainsi à Quiévrechain (Nord), sur 203 écrous pratiqués en 2010, dix-neuf (9,3 %) concernaient des jeunes filles<sup>1</sup>. Même dans ces établissements, la mixité s'applique à certaines activités, en particulier à l'enseignement, dont les élèves sont regroupés par niveau scolaire (et non par genres) ; elle demeure, somme toute, limitée.

Dans les seconds, les CEF, si une majorité n'accueille que des jeunes gens (et l'un d'entre eux, à Doudeville, que des jeunes filles), un certain nombre sont mixtes et hébergent simultanément jeunes gens et jeunes filles, ces dernières minoritaires, à la fois dans la conception des lieux (quatre chambres au maximum sur dix ou douze)

1. On rappelle que la proportion de femmes parmi la population carcérale dans son ensemble est inférieure à 4 %.

et parce que les demandes sont beaucoup moins nombreuses : à Châtillon-sur-Seine, de décembre 2006 à novembre 2009, cinquante-cinq jeunes ont été successivement accueillis dont seulement quatre filles. Cette faible représentation amène parfois les centres, comme à Beauvais en 2011, à abandonner la mixité parce qu'elle immobilise en vain des installations. Comme dans les EPM, la mixité ne concerne bien évidemment que certaines activités communes. Mais la séparation physique est plus difficile à imposer et, malgré des interdictions de principe (prohibition des visites dans les chambres entre garçons et filles, par exemple), la mixité peut être parfois plus prononcée que ce qui est normalement prévu.

**La mixité existe aussi dans les unités d'hospitalisation** : la psychiatrie ne déroge pas à la règle générale des établissements hospitaliers.

**En revanche, dans les établissements pénitentiaires, la séparation est totale**, puisque les jeunes filles sont hébergées dans les quartiers de femmes majeures et qu'il n'y a donc que des garçons dans les quartiers « mineurs ». Dans les centres de rétention, la question ne se pose guère en fait : les enfants restent, on l'a indiqué, avec les parents.

## 2.3 Un régime d'enfermement avec ses particularités

Dans la mesure du possible, toutefois, la loi ou le règlement intérieur prévoit des dispositions qui tendent à permettre des conditions de vie différentes.

Tel est le cas en particulier des établissements où l'on séjourne longtemps. On pourrait risquer l'hypothèse selon laquelle plus le séjour est bref, plus grande est l'uniformité, et plus il est prolongé, moins elle est établie.

À cet égard, les CEF et les EPM présentent des traits remarquables. Outre, comme on l'a indiqué, leurs faibles effectifs (dix ou onze par CEF, soixante par EPM), **ces établissements se caractérisent dès l'origine par la préoccupation d'allier dans le même lieu la contrainte et l'éducatif<sup>1</sup>**, ce qui se traduit par l'aménagement des lieux, des horaires et des activités. Au contraire de la tradition pénitentiaire française la mieux établie, CEF comme surtout EPM (qui revendentiquent leur qualité d'établissements pénitentiaires) privilégient la vie collective (unités à plusieurs repas en commun) et l'isolement est un retrait forcé à caractère punitif.

**Même dans les quartiers de mineurs d'établissements traditionnels, toutefois, des règles de vie particulières sont à l'œuvre** : leurs dimensions n'excèdent pas en général la vingtaine de cellules (la communauté est donc restreinte) ; les mineurs sont toujours, sauf exception très particulière, seuls en cellule (la stabilité des effectifs de mineurs

1. Cet alliage a suscité à l'origine – et suscite encore aujourd'hui – beaucoup d'hostilité des professionnels et de leurs représentants, selon lesquels une véritable action éducative dans un milieu fermé et contraint est tout simplement impossible.

incarcérés et la construction des EPM ont permis de maintenir l'application de la règle, en dépit de l'augmentation très sensible par ailleurs de la population pénale) ; enfin, en tout état de cause, des dispositions sont prises pour assurer l'obligation scolaire jusqu'à seize ans et une scolarité significative de seize à dix-huit<sup>1</sup>. Des salles accessibles facilitent un début de vie commune plus significative qu'en détention ordinaire. Enfin, tant dans ces établissements que dans les EPM, le régime des sanctions disciplinaires est particulier aux mineurs<sup>2</sup> et se présente comme moins sévère, avec une distinction entre les mineurs de seize ans (qui ne peuvent être placés en cellule disciplinaire – le « mitard ») et ceux de seize à dix-huit.

**Toutefois, on doit souligner que même pour des durées d'enfermement réduites, des règles spécifiques ont été instaurées.**

Tel est le cas, en particulier, de la garde à vue. L'ordonnance du 2 février 1945 prévoit par exemple que les parents (ou le tuteur) de l'enfant sont nécessairement avisés du placement en garde à vue, que les auditions sont obligatoirement enregistrées<sup>3</sup>, que les mineurs de 16 ans sont obligatoirement examinés par un médecin, que la garde à vue de ces derniers ne peut être prolongée sauf délit grave ou crime, que toute prolongation est subordonnée à une présentation effective devant le magistrat compétent<sup>4</sup>. Ces règles particulières, rappelle la Cour de cassation, visent à protéger les intérêts du mineur, « non pas en raison de son manque de discernement au jour des faits, mais en raison de sa vulnérabilité supposée au moment de son audition »<sup>5</sup>.

Dans les centres de rétention, le secteur d'hébergement réservé aux familles vise plutôt à préserver l'intimité de la vie familiale qu'à instaurer un régime particulier pour les enfants retenus. Ceux-ci sont d'ailleurs tellement soumis au droit commun que la vue de leurs parents menottés lors de l'arrivée au centre ou du départ devant le juge ne leur est pas nécessairement épargnée. Il existe néanmoins quelques précautions prises, et quelques équipements ou matériels (néanmoins peu importants) à l'usage des jeunes enfants. Plus difficile en revanche est la situation des locaux de rétention<sup>6</sup>, en général restreints en superficie et dotés de peu de facilités, inclus souvent dans les locaux de commissariats ou d'hôtels de police, incompatibles avec la présence d'une famille. Peu d'entre eux, néanmoins, semblent utilisés à cette fin.

- 
1. Malgré les efforts des uns et des autres, les horaires et le contenu demeurent au-dessous des normes requises.
  2. Articles R. 57-7-35 à R. 57-7-37 du code de procédure pénale.
  3. Cf. Crim., 3 avril 2007, *Bull. crim.* n° 104 ; 12 juin 2007, *Bull. crim.* n° 155.
  4. Cf. Crim., 13 octobre 1998, *Bull. crim.* n° 259.
  5. Crim. 25 octobre 2000, n° 00 – 83.253, *Bull. crim.* n° 316, Dalloz 2001, IR 177.
  6. Cf. R. 553-5 et s. du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

## 2.4 Un personnel spécialisé

De manière très générale, les enfants enfermés sont confiés à des personnes spécialement désignées à cette fin. Deux éléments différents doivent être évoqués.

**En premier lieu, le personnel habituel des lieux de privation de liberté désigne souvent, en son sein, des personnes particulières pour la prise en charge des enfants.**

Tel est le cas notamment dans l’administration pénitentiaire qui, tant pour les « quartiers mineurs » que pour les établissements pour mineurs a, de manière très usuelle recourt à des surveillants (et des conseillers pénitentiaires d’insertion et de probation – CPIP) volontaires pour la gestion de ces lieux. S’agissant des EPM, ce choix s’est fait très naturellement dès lors qu’à chaque ouverture d’établissement, en 2007-2008, des appels à candidature ont permis de sélectionner et de former des surveillants désireux d’y être affectés. Dans les quartiers de mineurs, la circonstance que les surveillants qui y travaillent sont en « poste fixe » (du matin jusqu’au soir) et non pas en travail posté comme dans les autres coursives permet de choisir parmi les agents souhaitant occuper ces emplois de se porter candidat. La presque totalité des surveillants rencontrés par le contrôle général dans ses visites de quartiers mineurs ou d’EPM sont des agents remarquables, parce que posés, compétents et conscients du rôle qu’ils jouent. « Nous pouvons tenir lieu de père », dit l’un d’eux. Leur patience est d’autant plus mise à rude épreuve que la population dont ils ont la charge est loin d’être aisée à gérer, comme on le verra ci-dessous. Il est en particulier tout à fait notable que, dans les EPM, les violences des enfants soient très rarement suivies de dépôt de plainte par les surveillants qui en sont victimes, contrairement à ce que l’on voit faire dans les prisons de droit commun. Mais tout n’est pas pour autant parfait. Les « postes fixes » ont surtout de redoutable inconvénient de n’avoir un service que les jours ouvrables. Les enfants se plaignent souvent de ce que, la nuit, et surtout les fins de semaine, les surveillants qui remplacent leurs « habitués » ne manifestent pas les mêmes qualités d’écoute et de patience. Et, dans les EPM, désormais, les recrutements se font « au fil de l’eau » et leur réputation défavorable peut être dissuasive : les candidats s’y bousculent moins et, les années passant, on peut craindre que les fortes motivations initiales du début s’atténuent ou se perdent.

**Ce qui est vrai des surveillants pénitentiaires l’est naturellement aussi des soignants des services de pédopsychiatrie.** Mais le passage du soin d’adulte au soin d’enfant est moins difficile à réaliser que le passage, décrit précédemment, d’une surveillance d’adultes à une surveillance d’enfants. Quoi qu’il en soit, on trouve également dans ces services des personnels de très grande qualité, généralement très conscients des particularités de leurs jeunes patients.

**En revanche, s’agissant de la garde à vue ou de la rétention, n’existe aucun personnel spécialement dévolu aux mineurs.** Il est vrai qu’en rétention (ou zone d’attente), les agents sont déjà spécialisés dans la prise en charge des étrangers, du fait de leur appartenance

à la police aux frontières (PAF). Mais, pour les fonctionnaires de police ou les militaires de la gendarmerie responsables d'une garde à vue, aucune sélection particulière n'est opérée dès lors qu'un mineur est mis en cause comme auteur d'infractions (il en va différemment lorsqu'il est victime).

À l'opposé, le personnel des CEF est naturellement entièrement tourné vers les mineurs, par nature. On peut toutefois s'inquiéter – même si ce n'est là qu'une période transitoire – de la circonstance que beaucoup d'entre eux sont très peu formés aux tâches qu'ils doivent assumer. C'est là la contrepartie du fait que, dès l'origine, les centres éducatifs fermés ont été mal perçus par beaucoup de professionnels et que peu d'entre eux ont été candidats pour y travailler ; que leur réputation n'a pas davantage encouragé les vocations. On y trouve encore aujourd'hui, même dans les plus récemment ouverts, des éducateurs ainsi baptisés par la direction, aux origines professionnelles très diverses.

En second lieu, des personnels spécialisés ont rejoint l'encadrement traditionnel de ces établissements.

S'il est en effet un trait commun de la métamorphose des lieux de privation de liberté depuis plusieurs décennies, c'est celui-ci : fonctionnant traditionnellement de manière très close, avec un personnel interchangeable, ils sont désormais ouverts à des intervenants de différentes natures, venant apporter leur concours aux noyaux initiaux de la surveillance ou du soin.

On sait que depuis une loi du 18 janvier 1994, les personnels des hôpitaux publics ont la responsabilité des soins en milieu pénitentiaire. Cette compétence a été naturellement étendue aux établissements pour mineurs mais aussi aux centres de rétention. Praticiens et soignants prennent donc en charge les enfants détenus et retenus, avec les avantages du milieu des établissements hospitaliers (on trouve en général, là encore, des soignants volontaires et motivés) mais aussi les faiblesses structurelles de ces établissements. À côté de réussites notables (un « quartier mineurs » dans lequel deux pédopsychiatres viennent chacun une fois par semaine assurer la prise en charge), par exemple, la psychiatrie est souvent déficitaire.

Une motivation identique s'observe depuis longtemps chez les enseignants, détachés de l'administration de l'éducation nationale, responsables de l'unité éducative de chaque prison (ULE), qui assurent des cours, comme il a été dit, aux mineurs (comme, du reste, aux majeurs).

Depuis la loi du 9 septembre 2002, les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse entrent dans les établissements pénitentiaires pour apporter leur aide aux mineurs. Cette évolution ne s'est pas faite sans réactions négatives, fondées là aussi sur le motif que la place d'un éducateur ne peut être en « milieu fermé ». Avec le temps, ces critiques se sont atténuées. En tout état de cause, il est incontestable que leur apport est extrêmement positif, comme on le voit par exemple dans les commissions « pluridisciplinaires »

des quartiers de mineurs qui s'efforcent de porter une appréciation sur le devenir des enfants en détention.

Enfin on doit mentionner les efforts qui permettent dans beaucoup de lieux de privation de liberté où des enfants sont hébergés, de faciliter la venue d'intervenants exceptionnels, qui apportent souvent leurs talents artistiques ou culturels. On peut regretter par contraste, d'une part, l'inactivité qui pénalise les centres de rétention et, d'autre part, l'insuffisante prise en charges de certaines nurseries pénitentiaires, là où les femmes peuvent vivre avec leurs enfants jusqu'à ce que ces derniers aient atteint l'âge de dix-huit mois, en particulier par les gestionnaires privés.

Dans les EPM, il a été recherché volontairement un dynamisme entre ces différents professionnels, en plaçant la vie de ces établissements sous la double responsabilité de l'administration pénitentiaire et de celle de la protection judiciaire de la jeunesse, toutes deux étroitement associées à l'éducation nationale. Du fait d'incompréhensions ou de rivalités, ce dynamisme ne s'est pas toujours instauré. Là où il a fonctionné, ses résultats ont été positifs, en dépit des difficultés.

### **3. Les effets de l'enfermement sont nécessairement contrastés**

Il est difficile de porter un jugement sur des formes différentes d'enfermement, ayant chacune leur histoire et leur logique propre. Il est tout aussi délicat d'avoir à choisir entre deux attitudes : l'une qui conteste toute issue positive à l'enfermement, dès lors que ce dernier doit absolument être prohibé ; l'autre qui entre dans la logique des concepteurs et qui cherche à mesurer si les résultats sont à la hauteur des idées originelles. On doit d'ailleurs dire que l'esprit dans lequel travaille le contrôle général ne le conduit pas à déterminer la meilleure prise en charge possible pour les jeunes malades ou les jeunes délinquants. Il lui appartient en revanche de repérer et de dénoncer toute atteinte à leurs droits fondamentaux : il est bien clair que la vigilance est la règle s'agissant des enfants, plus encore, si cela a un sens, que pour les adultes.

#### **3.1 Enfermement et intérêt de l'enfant sont antagonistes**

Il est fréquent que, dans l'esprit de nos contemporains, légitimement préoccupés de leur sécurité, l'enfermement soit un état au fond relativement supportable, dès lors qu'il peut être aisément assimilable à un genre de grandes vacances contraintes certes, mais reposantes. Les enfants, par nature plus insouciants, sans charge de famille ni logement à financer ni travail à assurer au-dehors, s'en trouveraient encore bien mieux.

Cette vision naïve et, pour tout dire grotesque, ne repose sur rien. Mais elle peut perdurer puisque ce rien est inconnu et ne peut être dévoilé. Sauf les proches (et encore)

et les professionnels, en effet, personne ne peut dire ce qu'est l'enfermement, si tout le monde peut en parler. Il ne faut pourtant pas passer beaucoup de temps dans un lieu de privation de liberté pour découvrir le poids d'une double contrainte : celle de la vie collective et de ses règles : celle des semblables (les co-enfermés) et de leurs règles.

Si, d'une certaine manière, l'enfant peut se plier plus facilement à des règles de vie collective nouvelle, il ne peut supporter sans dommages des relations avec autrui largement fondées sur le rapport de forces et la menace, la dissimulation et le calcul, l'amitié intéressée et la détestation sans motifs.

Sans qu'on puisse généraliser sur ce plan, il est vrai que beaucoup d'entre eux parviennent, au moins dans les lieux d'enfermement punitifs, profondément désocialisés. Certains souffrent d'inadaptations profondes, y compris sous forme de maladies mentales. À la question de savoir s'il peut être remédié à de telles difficultés par la solution de l'enfermement, le bon sens conduit à répondre par la négative.

Ce sont là les motifs qui ont conduit, on le sait, le législateur de 1945 à privilégier l'éducatif en demandant au juge des enfants de prononcer par règle, on l'a vu, des « mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation »<sup>1</sup> et, seulement par exception, une « sanction éducative » pour les plus jeunes ou une peine, pour les plus âgés.

**La question de savoir si ce choix doit être remis en cause ne se pose pas, comme on l'affirme souvent, du fait de la nature de la délinquance, ou du fait de son ampleur, ou du fait de l'âge de plus en plus précoce, dit-on, de ses auteurs.**

Cette remise en cause ne pourrait provenir que de deux motifs corrélés : le choix éducatif ne vient pas à bout de l'essor de la délinquance ; le choix « pénal » est, lui, susceptible de le vaincre.

Sans entrer dans le débat du premier, qui mobilise régulièrement plus d'énergies que d'analyses précises, constatons que l'on se donne peu de mal pour attester du second. On a évoqué, à titre d'exemple, dans un rapport annuel, un rapport parlementaire se félicitant des résultats « probants » des centres éducatifs fermés, dont aucune donnée ne permettait (alors) de dresser le moindre bilan<sup>2</sup>. On peut multiplier les illustrations de cette nature et évoquer la conviction générale que l'enfermement punitif règle les problèmes de sécurité en suspens. S'il est peu douteux qu'il les règle momentanément et visiblement par soustraction de la société de l'auteur du délit ou du crime, qu'en est-il après la sanction ? Cette question se pose d'autant plus pour les mineurs que leurs peines sont plus courtes et leur personnalité en devenir.

1. Article 2 de l'ordonnance du 2 février 1945, préc.

2. *Rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2011, op. cit.*, p.40.

### 3.2 Le mal-être

Les lieux d'enfermement constituent une épreuve pour les enfants, quel que soit leur âge. Du moins peut-on le supposer, s'agissant des tout-petits, vivant avec leur mère en détention les premiers mois de leur existence. Il est vrai que la séparation immédiate ne serait sans doute pas plus enviable. C'est la raison pour laquelle, dans son rapport 2010, le contrôleur général a demandé que les mères détenues venant à accoucher bénéficient ou bien de libérations conditionnelles<sup>1</sup>, ou bien de suspensions de peine.

S'agissant des enfants détenus, en EPM comme dans les quartiers mineurs, qui ont essentiellement entre seize et dix-huit ans, on ne peut manquer d'être frappé de l'incapacité d'un certain nombre d'entre eux de trouver un autre langage que celui de la violence ou de la réaction imprévisible à l'événement. Dans la brève étude qui a été présentée dans le rapport pour 2009 du contrôle général sur la sécurité et la violence, il était indiqué que, sur quarante-neuf agressions d'agents pénitentiaires étudiées dont l'auteur était identifié, dix-huit (plus du tiers) provenaient de mineurs et treize de « jeunes majeurs » (18-21 ans)<sup>2</sup>. Inversement, naturellement, avec la croissance de l'âge, le risque d'agression du personnel diminue fortement. La constatation est identique pour les agressions répertoriées entre détenus. Sur trente-quatre dont les auteurs étaient connus, dix-sept se rapportaient à des mineurs (autrement dit la moitié), et trois à des jeunes majeurs. Dans la population pénale, l'âge est un déterminant essentiel de la violence.

On peut comprendre que, dans ces conditions, les établissements pour mineurs ne jouissent pas d'une bonne réputation parmi le personnel. Même dans un de ces établissements bien géré, des incidents graves peuvent survenir, comme une mutinerie, qu'une secrétaire d'un syndicat local décrit ainsi : « Ilsjetaient tout par les fenêtres : les télés, les balais, les poubelles, les seaux » ; ce qui conduit un autre à affirmer que « les prisons pour mineurs ressemblent à des cocottes-minute »<sup>3</sup>. Les agents, dont on a déjà dit la patience et la compétence, s'usent : « On nous demande toujours plus avec moins de moyens, indique l'un d'eux. Sur trente-six éducateurs, quatre sont en congé maladie, ou affectés à d'autres services, et un tiers sont des contractuels sans perspective d'embauche... L'équipe éducative tourne quand même, mais l'épuisement est là »<sup>4</sup>. Et, dans un tract syndical distribué devant un autre établissement encore, on lit « ... Les agents ont montré leur profond ras-le-bol face à l'inertie de l'administration qui abandonne son personnel... »<sup>5</sup>.

Le mal-être de ces jeunes est certes antérieur à la prison. Mais la prison l'atténue-t-il ? Autrement dit, l'enfermement carcéral ne peut-il être autre chose que cette punition qui ne fait qu'exacerber les tensions préexistantes ?

1. *Rapport pour 2009*, Paris, Dalloz, février 2010, 327 p., p. 142.

2. *Ibid.* p.147.

3. *La Dépêche du Midi*, 10 mai 2011.

4. *Libération*, 20 avril 2011.

5. Marseille, jeudi 2 octobre 2008.

### 3.3 Les vies découpées

La prise en charge des mineurs, non seulement les délinquants mais peut-être aussi, s'il faut en croire les familles, les malades, est une sorte de quadrature du cercle.

La fragilité des personnalités en cause, celle (souvent) de leurs proches, l'absence de stabilité de leur condition, l'irrégularité des cursus scolaires, l'émettement de leur existence que traduisent des ruptures répétées avec la vie sociale, devraient conduire à une appréhension qui donne à ces enfants la continuité, la stabilité, la quiétude nécessaires à l'acquisition de comportements résolus et apaisés, fondés sur des valeurs identifiées. Mais, au rythme précipité d'existences bousculées répond un rythme souvent aussi rapide de solutions sans suite.

Sont ici en cause les enfants qu'on peut ranger parmi les mineurs les plus en difficultés, puisque l'enfermement doit être envisagé. Comme par exemple l'atteste la circonstance que les trois quarts de ceux placés en centre éducatif fermé ont déjà fait l'objet de plusieurs condamnations lors de leur entrée dans le centre et que « le public accueilli en CEF – comme en détention, du reste – est le plus souvent un public d'adolescents cumulant de graves carences éducatives avec des difficultés familiales, sociales et psychologiques »<sup>1</sup>.

Or, non seulement l'existence de ces enfants, comme on le dit souvent, a été « chahutée », mais leur prise en charge l'a été tout autant. Ce ne sont pas ici les personnels qui sont en cause, mais l'organisation institutionnelle. Un enfant, placé en foyer éducatif, se montre difficile, se rebelle, commet des larcins, connaît la garde à vue, le juge des enfants. Il sera déplacé, mis en centre éducatif renforcé. Et si les méfaits se poursuivent, condamné avec sursis, *in fine* placé en centre éducatif fermé. De là, s'il fugue ou commet une infraction, le placement, comme le prévoit la loi, peut être révoqué<sup>2</sup> et le mineur incarcéré dans un EPM. S'il y est indiscipliné, il pourra être transféré dans le quartier des mineurs d'un autre établissement. L'instabilité accompagne la vie de ces enfants. Mais, de surcroît, à chaque étape, malgré l'éducateur de milieu ouvert (dit « fil rouge ») chargé de le suivre<sup>3</sup>, il va être confronté à des personnes différentes, à des pédagogies distinctes, éventuellement à des appréciations changeantes sur sa personnalité et son comportement. Il n'y aura pas nécessairement de cohérence, ni de bilans durables de son évolution.

Ces « tranches » sont d'autant plus découpées et séparées qu'en matière d'enfermement, les durées sont courtes, ce dont on ne saurait se plaindre. Alors que la durée de

1. 74 %, selon le ministère de la justice. Cité dans le rapport d'information de MM. Jean-Claude Peyronnet et François Pillet, sénateurs, « Enfermer et éduquer : quel bilan pour les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs ? », Sénat, Commission des lois, n° 759, 2010-2011, p.24.

2. Premier alinéa de l'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945.

3. La surcharge de travail de ces éducateurs ne facilite pas l'exercice d'un suivi régulier.

placement en CEF est d'une durée de six mois renouvelable une fois, elle est de moins de trois mois pour un tiers des enfants, de trois à six mois pour un autre tiers, plus de six mois pour le dernier tiers<sup>1</sup>. Dans les EPM, les durées moyennes de séjour observées lors des visites sont plus courtes : de trois à quatre mois en moyenne. Il en va de même dans les établissements pénitentiaires « classiques ». **C'est bien là le paradoxe : comment remédier à l'instabilité par de l'instabilité ?** Autrement dit : il est évidemment hors de question de rallonger les temps de détention. Mais alors ces brèves durées doivent être impérativement très coordonnées entre elles, ce qu'elles ne sont pas. Ou pour traduire cette idée de manière plus illustrative, indiquons que le contrôle général a rencontré dans ses visites de centres éducatifs fermés des enfants qui y étaient placés depuis près d'un an et qui, interrogés, disaient y avoir trouvé une forme de bonheur et de stabilité mais qui étaient sans aucune illusion sur le fait que cette période ne pouvait être qu'une parenthèse momentanée dans un remue-ménage incessant.

**Ce « saucissonnage », si cette trivialité peut être employée ici pour se faire comprendre, est d'autant plus fort que chacune des séquences n'a aucun moyen de suite sur les suivantes.** Il est frappant de voir combien centres éducatifs fermés et établissements pénitentiaires manquent d'éléments d'information sur le devenir de leurs anciens pensionnaires. Le responsable d'un établissement indiquait que sa seule source à cet égard était les cartes postales que certains enfants reconnaissants lui envoyait, postérieurement à leur sortie. Ce qui n'aide en rien à la mesure de ce qui s'est passé avant, pendant et après et accroît d'autant le décalage qui peut exister entre les différents moments de la prise en charge. Même la mémoire de ce qui se passe dans une période déterminée est difficile à constituer, en raison des pressions de l'événement et du manque de temps des personnels. Les visites du contrôle général permettent d'établir, par exemple, que le document individuel de prise en charge (DIPC), prévu par les textes, est très inégalement rempli. Le souvenir des adultes est pourtant essentiel à la constitution des enfants.

Ce tableau de mesures successivement hachées appliquées à l'enfance délinquante pourrait être également dressé pour l'enfance en souffrance mentale. La séquence hospitalière, de brève durée, peut également s'inscrire après une suite de prises en charge différentes et avant d'autres prises en charge nouvelles. Encore une fois, il ne s'agit pas de mettre en cause ici des pratiques professionnelles compétentes, qui font ce qu'elles peuvent avec des offres dont elles n'ont pas la maîtrise. Les familles le savent bien.

---

1. Selon MM. Peyronnet et Pillet (rapport préc., p.16). Ces durées ne sont toutefois pas celles observées dans les visites du contrôle général. S'il est vrai que certains CEF axent leur politique sur l'absence de renouvellement du maintien au terme des six premiers mois, ils ne sont pas, et de loin la majorité.

### 3.4 Une évaluation difficile

On doit poser comme principe que la « réussite » ou « l'échec » de l'enfermement sont extrêmement délicats à mesurer et que le critère de la réitération de l'acte délinquant (mais qui n'est jamais le même) ne saurait constituer à soi seul l'aune de l'insuccès.

Tous les professionnels mettent en garde contre le risque d'une appréciation hâtive et bâclée, sur la foi d'indices sommaires, visibles et immédiats. Il est, en effet, bien vrai que l'éducation de l'enfant comporte une très grande part d'invisible et de différé.

Essayons de poser quelques jalons de réflexion.

**Doit-on d'abord penser qu'il n'est pas possible d'éduquer en milieu fermé ?** Si, par une réponse négative à cette question, on entend soutenir que les conditions de l'éducation ne sont optimales ni en prison, ni en CEF, on est certainement dans le vrai. Mais si, prenant la question en quelque sorte inverse, on se demande si l'éducation a sa place dans les lieux de privation de liberté, la réponse doit être positive. Pour en faire comprendre le sens, il semble que la comparaison s'impose avec la santé. Les soignants ou praticiens exerçant en prison rappellent souvent, à bon droit, qu'un établissement pénitentiaire n'est pas un lieu de soins. Par là, ils entendent que la prise en charge médicale d'une personne ne peut se faire dans les meilleures conditions qu'à l'hôpital ou dans un lieu présentant des garanties équivalentes (cabinet médical...). Pour autant, il se trouve en détention des traumatisés à qui il faut donner des secours immédiats ou des personnes qu'on ne juge pas nécessaire d'extraire à l'hôpital à qui il faut accorder un traitement thérapeutique. Il en va de même pour l'éducation. Elle se fait avec des parents pourvus de valeurs et disponibles d'une part, et avec des enseignants formés dans une enceinte vouée à cet effet d'autre part.

Toutefois, il existe des enfants privés de liberté qui n'ont, enfermés, ni parents (depuis parfois longtemps) ni école. Doit-on pour autant considérer que leur séjour est une « période blanche » où aucune action éducative ne peut ni ne doit être entreprise ? La réponse est négative pour deux raisons. D'une part, il est nécessaire d'éduquer à cette vie collective si particulière, avec ses règles si contraignantes, qu'est la vie close : il en va de la possibilité de cette vie ; à cet égard, l'EPM, avec ses unités de vie et ses repas en commun, est *nolens volens* plus « éducatif » que le quartier « mineurs » avec ses cellules individuelles et le travail conjoint surveillants – éducateurs est nécessairement éducatif. D'autre part, l'obligation scolaire ou même « l'intérêt scolaire » subsiste : c'est si vrai que les enseignants sont présents depuis bien longtemps en détention. Il convient de reconnaître la valeur d'éléments éducatifs donnés pendant les temps d'enfermement.

Ces éléments peuvent-ils bénéficier indifféremment à tous ? Même si les enfants enfermés (sauf dans les centres de rétention) ont toutes probabilités, comme on l'a indiqué ci-avant, de présenter des difficultés de scolarisation, de relations avec autrui, cela ne les érige nullement en catégorie homogène. L'éducation de chacun d'eux ne peut

être que personnelle et pluridisciplinaire, ce qui rend d'ailleurs le coût d'une prise en charge fructueuse pour chacun très onéreuse<sup>1</sup>. Cette approche individuelle trouve sa contrepartie dans les difficultés d'évaluation. On l'a indiqué, des critères trop sommaires risquent d'induire en erreur : sur ce point, le travail éducatif en milieu fermé n'est pas si différent de celui de l'éducateur de rue. La circonstance qu'un enfant de centre éducatif fermé puisse durant son temps de présence être inscrit dans un collège ordinaire du voisinage ne signifie pas nécessairement qu'il a fait un effort plus décisif que celui qui, dans le même temps, a seulement réussi à décider de parler à nouveau avec son père. L'évaluation des efforts éducatifs en milieu fermé, comme ailleurs, ne peut se faire que sur le long terme et c'est bien cela qui manque aujourd'hui<sup>2</sup>.

En réalité, comme le sait bien chaque professionnel, pour ces jeunes enfermés comme pour beaucoup de leurs semblables, la question n'est pas de bâtir des fondements éducatifs sur un terrain vierge de toute construction. Il est d'aider l'enfant à choisir entre des comportements positifs et d'autres conduites asociales dont il a pu souvent estimer le bénéfice. Les fugues, la consommation d'alcool ou de produits stupéfiants, la pression sur un plus faible pour en tirer des avantages, l'attachement à une « bande » aux dépens d'une autre, en sont des exemples banals. Les lieux d'enfermement tels qu'imaginés ne fonctionnent pas à cet égard toujours de la manière qu'on voudrait. Ce sont des lieux d'affrontement très vifs non pas nécessairement entre personnes, mais à coup sûr entre valeurs sociales. Savoir lesquelles l'emportent est un recommencement quotidien pour les professionnels. Et, du fait de ce monde clos, où chacun observe autrui et dépend de lui, les exigences à l'endroit des professionnels (éducateurs, surveillants, enseignants, soignants, fonctionnaires de police...) sont bien plus fortes qu'en milieu « ouvert ». En tient-on d'ailleurs, suffisamment compte ? Quoi qu'il en soit, peut-être est-ce là un des critères les plus sûrs de l'évaluation du chemin parcouru dans ces lieux fermés : celui où la valeur la plus communément admise dans le commerce contemporain des hommes est, pour une part, grande ou petite, durablement acquise par l'enfant présent.

\* \* \*

La question de « l'enfant clos » (de l'enfant placé en milieu clos) doit toujours rester scandaleuse. Elle doit être, comme l'indique la Convention internationale des droits de l'enfant, l'ultime solution. Elle implique que l'on n'y vienne jamais directement, sans avoir épousé toutes les autres formes possibles de protection et d'apprentissage. L'enfermement des enfants ne peut donc rester, quel que soit l'âge de l'enfant, que résiduelle.

- 
1. « 640 € par jour et par mineur en moyenne » en centre éducatif fermé, selon MM. Peyronnet et Pillet (*op. cit.*, p. 14).
  2. Il n'y a pas dans ce constat que la conséquence d'un manque de moyens ; la nécessité de ne pas être trop intrusif dans la vie personnelle des enfants est un frein qui doit être pris en considération.

On peut sûrement progresser encore sur ce terrain en France. Comme l'a indiqué le contrôle général dans son rapport 2010, aucun mineur ne devrait être placé en rétention et toutes les familles devant être éloignées et comportant des enfants de moins de dix-huit ans devraient être *de plan* assignées à résidence. Les degrés de réponse à la maladie ou à la délinquance doivent être multipliés avant l'enfermement sous des formes variables. C'est dans cette direction qu'il faut innover plutôt que dans l'abaissement de la majorité pénale déjà suffisamment basse ou dans l'accroissement des places d'enfermement. Sur ce point, le développement des centres éducatifs fermés, comme alternative à la prison, n'est pas un mauvais choix même si, en amont, d'autres formules doivent évidemment exister. Ainsi l'aide parentale ne paraît pas très développée en France : celle qui existe, sous forme associative, en matière d'enfance souffrante, est un exemple qui pourrait être imité.

Il faut aussi restaurer les liens, développer les réseaux, encourager la continuité d'une formule à l'autre et, au sein d'une même formule, entre professionnels concourant à plusieurs à l'éducation d'un enfant. Beaucoup trop se sentent esseulés. Aucun ne devrait l'être.

Mais il convient surtout de convaincre l'opinion que l'enfermement ne peut être une réponse certaine et durable à l'errance sociale. Les enfants qui en sont les victimes ne sont pas des animaux sauvages que l'on attache brutalement au piquet. L'enfermement court doit se concilier avec l'éducation longue. C'est là le paradoxe le plus redoutable de l'enfermement des enfants.



## Chapitre 8

# Bilan de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2012

En 2012, au cours de sa cinquième année d'activité, le contrôle général, comme précédemment, s'est efforcé tout à la fois de maintenir ses exigences dans la rigueur – quantitative et qualitative – de son travail, mais également de demeurer attentif à améliorer ses méthodes de travail. Les rapports qu'il a avec ceux qui entrent dans son champ de responsabilité, c'est-à-dire les personnes privées de liberté, l'y aident. Souvent en souffrance, ces personnes écrivent ou parlent sans patience, parce qu'elles en ont épuisé les ressources. Elles sont de stricts comptables de la parole donnée, des engagements pris. Elles ont, même si elles ne les dédaignent pas, du mal à se contenter de paroles d'encouragement. Elles ont aussi quelques difficultés à comprendre les limites du rôle du contrôle général, comme le fait de ne pouvoir faire aux pouvoirs publics que des recommandations ou de ne pas interférer avec des procédures judiciaires. Leurs réactions, outre qu'elles appellent des suites de la part du contrôle sont, pour lui, le meilleur des « inconforts ».

Comme les autres années, ce chapitre a pour but d'exposer à tous les ressorts de l'activité de l'institution. Il n'y a pas d'indépendance sans transparence, pas de transparence sans information. Dès lors que le contrôle général n'est pas soumis à l'autorité gouvernementale, ni à aucune autorité hiérarchique, il lui incombe de « rendre compte de sa gestion », pour paraphraser l'article 15 de la Déclaration de droits de l'homme, au plus grand nombre. Il le fait ici, en abordant successivement la question de ses rapports avec les autorités, le bilan de son activité dans ses deux aspects (saisines et visites), ses moyens et son action internationale.

## 1. La loi du 30 octobre 2007 : vers une modification ?

### 1.1 Ce qu'on doit regarder comme établi

Une fois acquise (cela s'est fait d'emblée) l'indépendance de l'institution, le temps emmène les contrôleurs dans une spirale vertueuse. En effet, l'expérience leur permet de

voir avec une acuité toujours plus grande les aspects positifs ou non de l'état, de l'organisation et du fonctionnement<sup>1</sup> des lieux privatifs de liberté. L'accumulation des visites et la rédaction des rapports renforcent l'intuition et la déduction, la méthode d'investigation et la manière de saisir la réalité. Le recrutement d'un photographe en qualité de contrôleur ajoute à l'expression écrite celle de l'image et ouvre la constitution d'une base de données d'une grande importance. La multiplication des saisines accroît – même si leur contenu doit être pris avec précaution – les informations, souvent immédiates, sur beaucoup de lieux de captivité, en particulier pénitentiaires et de rétention. Le temps du noviciat est achevé depuis longtemps.

**Au moment où ce rapport est écrit, on peut dresser un temps approximatif passé collectivement par les contrôleurs dans les différents lieux visités :**

- deux ans en garde à vue ;
- neuf ans en détention ;
- trois ans et demi en hospitalisation ;
- dix mois en centre éducatif fermé ;
- un an et trois mois en rétention.

**C'est ici une image, naturellement. Elle veut seulement illustrer les compétences acquises.**

La confrontation accrue avec d'autres expériences internationales permet aussi de conforter quelques convictions qui font partie d'une manière de faire inséparable d'une action efficace. Certaines ont été inscrites dans la loi. Celles qu'on expose ici sont au nombre de sept.

**La première est la nécessaire liberté de mouvement dans ces lieux où elle n'existe pas.**

Venir à toute heure, rencontrer toute personne qu'il paraît utile d'entendre, compulser tout document (sauf ceux qui rentrent dans les secrets que la loi oppose au contrôle général<sup>2</sup>), se déplacer sans limitation dans l'établissement visité, sont des exigences permanentes et il faut rendre hommage aux responsables de ces lieux de s'y plier, quoiqu'ils puissent ressentir, de bonne grâce<sup>3</sup>, dans une préoccupation générale d'ouverture et de transparence vis-à-vis du contrôle. Il est vrai que le contraire serait si directement contraire à la loi qu'il ne manquerait pas de faire l'objet d'observations immédiates et très fermes au ministre concerné.

**La deuxième est l'absolue nécessité du recueil contradictoire des données, s'agissant en particulier des déclarations recueillies au cours d'entretiens ou d'affirmations lues dans les correspondances.**

1. Cf. article 9 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant le Contrôleur général.
2. Cf. quatrième alinéa de l'article 8 de la loi du 30 octobre 2007.
3. Certaines hiérarchies sont plus réticentes que d'autres à l'admettre, notamment dans la police nationale, dont beaucoup de cadres tiennent à « accompagner » les contrôleurs, malgré les termes de la circulaire du ministre de l'intérieur du 23 septembre 2008 (cf. son § 2.3).

La nécessité d'apprécier la réalité des choses, dans des lieux où, par nature, l'information ne circule pas dans les meilleures conditions, où le face-à-face « captif – agent public » facilite l'interprétation subjective, où les réputations sont solides<sup>1</sup>, conduit à recouper les dires, à vérifier les informations de plusieurs sources. Au fil des mois, le cercle des interlocuteurs regardés comme nécessaires par les contrôleurs s'est accru. Il englobe non seulement les « usagers » des services et les personnels mais aussi des personnes tierces à ces services, dont le point de vue, certes souvent partiel, est néanmoins indispensable.

**■ La troisième est le caractère confidentiel des données recueillies et des entretiens menés. ■**

La loi impose heureusement le secret aux membres du contrôle général<sup>2</sup>, à l'exception de ce qui intéresse la publication des rapports de visite. À l'exception d'une maladresse vite connue et sans guère de conséquences, aucun contrôleur depuis l'origine ne s'est départi de cette exigence. Elle peut dérouter les fonctionnaires, dont la manière d'être, singulièrement entre agents d'un même corps ou d'une même histoire, facilite la confidence. Elle rend incrédule des captifs, dont l'expression est si facilement utilisée pour bâtir leur personnalité et définir le régime qu'ils doivent appliquer : certains supplient de ne rien dire de ce qu'ils consentent à raconter (ou à crier). Mais la certitude comme la pratique des contrôleurs en la matière est de roc : le secret des confidences des agents et des personnes privées de liberté est parfaitement gardé et des rappels sont périodiquement faits sur le sujet<sup>3</sup>.

**■ Le quatrième est la longueur du séjour dans les établissements visités. ■**

On en verra ci-après la réalité. La conviction s'est forgée très vite que la richesse des données recueillies s'accroissait plus que proportionnellement avec le temps. Cela ne tient pas seulement au fait que, les jours s'accumulant, plus de personnes peuvent être rencontrées et davantage de documents consultés. Mais aussi à la circonstance que, avec les délais, les personnes se familiarisent avec les contrôleurs et que ceux-ci deviennent partie du fonctionnement des lieux ; que les préventions se dénouent ; que les informations « officielles » généreusement données d'emblée s'affinent avec le filtre de l'effectivité des normes testé dans la vie concrète. Dans un débat international, en 2012, des correspondants du contrôle ont fait valoir que, lorsqu'un établissement laissait percevoir des évidences de traitements contraires aux droits fondamentaux, il était inutile d'y demeurer longtemps. La conviction du contrôle général est inverse. La mesure des

- 
1. Il a été déjà été souligné la nécessité de prêter attention, par exemple, au surnom dont les personnes détenues affublent les surveillants dans les établissements pénitentiaires.
  2. Premier alinéa de l'article 5 de la loi du 30 octobre 2007.
  3. Comme à ces contrôleurs qui, de retour d'une visite, par inadvertance, en devisaient dans un transport en commun.

phénomènes, dans des lieux où beaucoup de choses sont tuées, dès lors qu’elles sont inconfortables à dire, exige du temps. Et, cette mesure prise, il convient encore d’en examiner les causes, dans le droit fil du travail de prévention qui est celui d’organismes comme celui dont le rapport est lu ici. Il ne s’agit pas seulement en effet de dénoncer, il s’agit d’empêcher le renouvellement des situations contraires aux droits fondamentaux.

**Le cinquième, on l’a dit souvent au point qu’on se contentera de l’évoquer, tient à la rigueur.**

Rigueur avec lequel les contrôleurs doivent, d’une part se comporter dans les visites (respect des consignes de sécurité jusqu’au point du moins où elles ne compromettent pas les données nécessaires<sup>1</sup>), dans le respect des personnes quelles qu’elles soient, d’autre part recueillir les données qui leur sont nécessaires, enfin rendre compte de manière impartiale de leur mission.

**Le sixième tient à l’exigence de saisir l’ensemble des facteurs qui pèsent sur la détermination de bonnes ou de mauvaises conditions de privation de liberté et, notamment, à cette fin, de s’intéresser aux conditions de travail des personnels.**

Des entretiens avec les agents doivent être menés avec le même sérieux que ceux conduits avec les personnes privées de liberté et l’analyse concrète des règles existantes, des évolutions de ces règles et des écarts avec elles, doit être faite. D’ailleurs, des données comme l’absentéisme, le nombre d’accidents de travail et leurs causes, sont aussi importantes pour définir le fonctionnement d’un établissement que le nombre de plaintes qui en parvient ou le nombre de personnes qui demandent à rencontrer les contrôleurs.

**Le septième enfin, tient à la vigilance qu’on doit avoir en commençant chaque visite, à la nécessité de fuir la routine, à l’interrogation permanente qui est de mise sur les méthodes de travail de l’institution, au nécessaire perfectionnement de l’acquisition des données.**

Les réunions mensuelles que les contrôleurs ont tous ensemble, le séminaire annuel organisé en 2012<sup>2</sup> comme les deux années antérieures ne sont pas secondaires dans la vie de l’institution. Elles sont un moyen d’interroger régulièrement les pratiques et de mieux saisir les enjeux essentiels. Elles assurent aussi la cohérence des manières de faire. Elles confortent les contrôleurs, dont l’existence n’est pas toujours de tout repos.

- 
1. Au cours de l’année 2012, les contrôleurs ont débattu (en réunion plénière interne) du point de savoir s’il était admissible de mener un entretien avec une personne détenue qui, réputée « dangereuse », leur était amenée menottée et qu’on attachait à un meuble de la pièce...
  2. Il s’est tenu dans les locaux du Conseil économique, social et environnemental et son président a tenu à venir saluer les membres du contrôle général.

## 1.2 Ce qu'on doit regarder comme perfectible

Le temps a permis aussi de dégager quelques insuffisances ou lacunes, ou a mis en valeur la nécessité d'élargir la vocation du contrôle général. On livrera ici quelques éléments qui ont motivé, au printemps dernier, l'écriture d'un avant-projet de loi remis au Premier ministre en mai 2012.

### 1.2.1 La compétence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

La question se pose d'abord d'étendre la protection qu'assure la loi du 30 octobre 2007, par le jeu des visites ou des saisines du contrôle général, à de nouvelles populations soumises à des atteintes ou, surtout, à des risques d'atteinte à leurs droits fondamentaux.

La loi a défini le champ de compétence du contrôle général comme étant la privation de liberté lorsque celle-ci résulte de la « décision d'une autorité publique »<sup>1</sup>. Sont visées naturellement les décisions de l'autorité judiciaire statuant sur des demandes de mise en détention ou prenant par ordonnance des mesures de placement dans une enceinte fermée ou encore (pour les officiers de police judiciaire) plaçant une personne en garde à vue ; sont en cause également les décisions de l'autorité administrative dans le domaine de la rétention des étrangers ou des soins sans consentement. Qu'elle soit régulièrement ou irrégulièrement prise, toute décision de l'une de ces autorités conduisant à une privation de liberté rend *de pleno* le Contrôleur général des lieux de privation de liberté compétent pour en connaître.

*A contrario*, toute initiative d'une personne privée entraînant dans les faits une privation de liberté ne peut conduire à une intervention du contrôle général. On peut penser par exemple aux agissements de salariés d'une société de sécurité privée.

Il est, à ce titre, une population importante dont les risques d'atteinte aux droits fondamentaux ne sont pas minces : ce sont les personnes âgées placées en établissements d'hébergement, en particulier les EHPAD<sup>2</sup>. L'extension des compétences du contrôle général à cette population se heurte à quatre obstacles sérieux.

Le premier est – on vient de l'indiquer – qu'aucune décision d'une autorité publique n'est à la source du placement dans l'un de ces établissements. Non seulement il s'agit toujours d'une personne privée, mais on doit admettre que, dans certains cas, il peut s'agir de la personne âgée elle-même qui demande son admission. Il est *a priori* difficile d'imaginer comme captif quelqu'un qui a demandé à venir dans un lieu d'hébergement. Et si la décision est souvent prise par des proches, cela n'en change pas la nature, dans le contexte de la question ici posée : ce sont des personnes privées.

1. Premier alinéa de l'article 8 de la loi.
2. Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

**Le deuxième tient à la réalité de la privation de liberté.** Dans la théorie, il n'y a pas d'interdiction d'aller et de venir applicable dans les établissements de personnes âgées. Certaines y restent d'ailleurs pour des durées de quelques semaines, notamment au moment des vacances. Les lieux en cause ne connaissent ni obstacles à l'entrée, ni empêchement à la sortie. Et la considération la plus banale de ces établissements n'est pas de les associer à la privation de liberté.

**Le troisième est relatif à la compétence actuelle du contrôle général.** Les populations qui l'intéressent peuvent avoir des points communs. Les anciens de notre société sont différents. Leur état tient à l'âge et non pas quelque autre fait dont ils auraient pris la responsabilité et qui les aurait conduits à enfreindre la loi ou à menacer l'ordre public. On pourrait penser illogique et même peu respectueux de ces personnes de les associer à celles que connaît aujourd'hui le contrôle général.

**Le quatrième provient de l'ampleur du problème.** L'importance du nombre d'établissements concernés et de ceux qui s'y trouvent hébergés conduirait, à supposer la compétence du contrôle élargi, à un accroissement sensible de ses moyens pour une efficacité constante. La période que l'on connaît ne rend évidemment pas propice une telle extension.

Ces considérations sont respectables. Elles ont leur prix mais elles ne doivent pas faire à elles seules la décision.

En matière de respect des droits fondamentaux et, notamment, de la prévention des traitements cruels, inhumains ou dégradants, il faut se garder de tout perfectionnement institutionnel et agir au mieux de l'efficacité.

La question qui se pose aujourd'hui n'est pas celle des compétences du contrôle général, ou de tout autre organisme, mais celle du risque d'atteinte aux droits des personnes âgées hébergées en EHPAD.

Or, d'une part, ces personnes sont de plus en plus nombreuses et dans un état de santé souvent très délicat, d'autre part les personnels, souvent admirables, qui en ont la charge sont loin d'avoir la qualification de soignants hospitaliers par exemple. La lassitude de la répétition (qu'induit l'état de santé en cause), la fatigue des personnels parfois en nombre insuffisant, l'ingratitude des gestes à accomplir, la difficulté du dialogue sont à la source de dérives possibles.

**Les pouvoirs publics en sont évidemment conscients depuis longtemps.** Des plans de prévention ont été lancés. Une attention existe reposant essentiellement sur l'autodiscipline des professionnels beaucoup plus que sur les contrôles possibles. Les acteurs en sont d'ailleurs nombreux (collectivités territoriales).

Toutefois, aucun instrument de constat sur place n'existe (sauf dans le cas d'événements condamnables qui motivent la venue d'inspections).

En somme, la situation des EHPAD est exactement comparable aujourd’hui à ce qu’était celle des établissements pénitentiaires ou des établissements psychiatriques, avant l’institution du contrôle général. Les effets bénéfiques de celui-ci (contrôles et, au-delà, possibilités de contrôle qui suffisent à modifier les pratiques) n’ont pas été étendus aux établissements de personnes âgées.

Or, celles-ci et la plupart de leurs proches – chacun en a, sans doute, fait directement ou indirectement l’expérience – vivent, à tort ou à raison, dans la préoccupation de la manière réelle dont sont traités leurs aînés dans ces établissements. Cette inquiétude, qui peut être fondée, et ne saurait aisément être ignorée, peut être largement apaisée par l’institution d’un organisme pouvant enquêter sur des saisines éventuelles et procéder à des visites approfondies sur place. Cet organisme existe.

Non seulement il existe, mais l’expérience dont il a été fait état au début de ce chapitre met à même le contrôle général de garantir l’efficacité de son intervention. Il n’y a en effet, du point de vue de la garantie des droits fondamentaux, aucune différence dans la manière dont devraient être conduites les visites dans les établissements pour personnes âgées et les celles qui ont été menées jusqu’alors dans quelque six cent soixante établissements distincts. Si la finalité est différente, les méthodes d’investigation n’ont pas de motif d’être différente, notamment dans l’exercice des sept « convictions » rappelées ci-dessus. Naturellement des questions spécifiques existent : ainsi le dialogue avec des personnes très âgées. Elles ne sont pas d’une ampleur différente de celles que la spécificité des catégories de lieux que visite déjà le contrôle général.

D’ailleurs, les arguments opposés tels qu’ils sont été mentionnés précédemment ne pèsent pas d’un poids considérable si on veut bien les examiner de près. **La décision d’une autorité publique ?** C’est une distinction formelle, évidemment importante, mais que le sens pratique peut amener à changer par amendement, pourvu que la portée en soit très précisément délimitée. **La consistance de la privation de liberté ?** On doit être profondément réaliste sur ce point, dans l’intérêt même de la protection des personnes. Or, il est bien clair que bien des personnes âgées ou très âgées ne sont pas autorisées à sortir de leur hébergement, parce que, sans capacités suffisantes, elles prendraient trop de risques à s’éloigner. **Le mélange des populations ?** La compétence actuelle du contrôle général associe déjà des étrangers sans titre de séjour, des auteurs d’infraction et des malades en souffrance mentale, dont le point commun est la privation *de jure* ou *de facto* de la liberté d’aller et de venir. **L’extension des moyens du contrôle général ?** Les pouvoirs publics commanderont et beaucoup peut déjà être fait avec les moyens actuels. Aucun de ces arguments, qui relèvent plutôt du sens commun administratif, ne devrait l’emporter devant une exigence humaine dont la dimension ne va pas faiblir dans le long terme et à laquelle il est possible, dès à présent, d’apporter une réponse.

## 1.2.2 La question des saisines

On reviendra ci-après, bien entendu, sur le bilan des saisines du contrôle général en 2012. On voudrait se préoccuper ici du cadre dans lequel la loi du 30 octobre 2007 les a définies.

Une disposition de la loi (son article 6) est consacrée à cet objet. Elle ouvre la capacité à un certain nombre de personnes physiques ou morales, ou encore d'autorités publiques, de saisir le contrôle général. Tel est le cas de toute personne physique, des personnes morales dont l'objet social est le respect des droits fondamentaux des personnes, du Premier ministre et des ministres, des parlementaires et du Défenseur des droits.

C'est là le seul développement que la loi consacre aux saisines, en se plaçant donc du côté des demandeurs. *En revanche, la loi est absolument muette sur les obligations et les droits qui sont attachés au contrôle général du fait de ses saisines, au contraire de ce qui est indiqué pour les visites (articles 8 et 9).* Quant aux droits et obligations que ceux qui sont l'objet des saisines peuvent tirer de ces dernières, il faut les rechercher dans d'autres textes : la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 protège la correspondance<sup>1</sup> des personnes détenues avec le contrôleur ; l'article L. 3211-3 du code de la santé publique permet aux personnes à l'égard desquelles une mesure d'hospitalisation complète sans consentement est prise de porter à la connaissance du contrôle général toute circonstance relevant de la compétence de ce dernier<sup>2</sup>.

On peut naturellement inférer de la loi du 30 octobre 2007 que ses dispositions d'ordre général s'appliquent aussi aux saisines. Par conséquent, les obligations de secret pesant sur les membres du contrôle (article 5), par exemple, s'appliquent naturellement aux « chargés d'enquête » qui lisent les lettres reçues<sup>3</sup>. De la même manière, les propositions, recommandations ou avis, que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut formuler peuvent naturellement se nourrir – il n'y a aucune restriction sur ce point – des saisines traitées<sup>4</sup>.

- 
1. Et, bien que l'administration pénitentiaire ait éprouvé quelques difficultés à l'admettre (cf. *Rapport du Contrôleur général pour 2009*, p. 13, et pour 2010, p. 261), les communications téléphoniques.
  2. Il est toutefois très regrettable que cette disposition ne prévoie pas le caractère confidentiel de la saisine. Même si les relations entre soignants et malades ne sont pas de même nature que celles existant en prison, force est de constater que les personnes détenues disposent en vertu de la loi de davantage de garanties que les personnes malades. Il serait donc judicieux d'ajouter à cette disposition du code de la santé publique la mention « de manière confidentielle ».
  3. Peu de correspondants du contrôle réclament l'anonymat. Mais il est toujours en toute hypothèse strictement respecté, à l'exception de situations dans lesquelles les auteurs de saisine réclament expressément une intervention auprès des autorités.
  4. *A contrario*, et c'est bien regrettable, les saisines du parquet et de l'autorité disciplinaire par le contrôle général, prévues à l'article 9, sont clairement consécutives aux seules visites. Cette restriction n'a pas de conséquences pour l'usage de l'article 40 du code de procédure pénale, qui reste ouvert, en vertu de son texte même. Il en va autrement de la possibilité de transmettre une affaire relevant d'une sanction disciplinaire.

Ces dispositions législatives toutefois traitent largement par prétérition ce que le contrôle doit faire concrètement des saisines qu'il reçoit.

**Dans cette discréption des textes, le contrôle général a, conjointement avec les administrations – auxquelles il convient de rendre hommage pour la souplesse avec laquelle elles se sont adaptées à ces nouvelles charges<sup>1</sup> – défini les obligations qui étaient les siennes.**

Comme on l'a indiqué dans les précédents rapports, le contrôle général a donc, à ce titre :

- Mis en œuvre un dispositif de recueil contradictoire d'informations après chaque saisine qui le justifie : il est apparu en effet impossible de faire crédit au contenu de chacune sans préalablement recueillir auprès des personnes concernées leur analyse des faits ; il s'agit souvent du responsable d'établissement mais aussi d'un médecin<sup>2</sup>, d'un enseignant<sup>3</sup>, d'un travailleur social ou de plusieurs de ces interlocuteurs.
- Poursuivi ce recueil contradictoire jusqu'à ce que le contrôle général puisse se faire une idée aussi précise que possible des circonstances dont il a été saisi. L'échange peut donc se faire en plusieurs étapes. Dans l'hypothèse où la correspondance n'apparaît pas suffisante, le contrôle général se reconnaît la possibilité d'aller vérifier, sur pièces et sur place, le déroulement des faits et la manière dont l'administration y a répondu : c'est la raison d'être des « chargés d'enquête » dont deux supplémentaires, comme on le verra ci-dessous, ont pu être recrutés en 2011-2012.
- Décidé de faire éventuellement connaître à l'administration les remarques qu'appelait le traitement administratif de l'affaire ainsi soulevée. Elles s'adressent en général au chef d'établissement, mais elles peuvent aussi s'appliquer aux responsables nationaux. Les enquêtes sur place donnent lieu à un rapport plus complet, envoyé en principe à l'établissement. Aucun de ces rapports n'avait été publié jusqu'alors : c'est la raison pour laquelle, pour les motifs de transparence qu'il a souvent revendiqués<sup>4</sup>, le contrôle général publie l'un d'eux relatif à l'informatique en détention, dans le présent rapport<sup>5</sup>.

**Le dispositif ainsi défini n'appelle pas de corrections majeures. Toutefois, s'agissant du lien nécessaire du contrôle général avec le plus large public, il apparaît que ce fonctionnement doit être rendu explicite et qu'il figure dans la loi du 30 octobre 2007.**

Cette commodité dans les relations de l'institution avec ceux qui peuvent la saisir se double d'une exigence juridique. **Le traitement des saisines crée des obligations à l'égard**

1. Nonobstant quelques réactions syndicales d'ailleurs pour l'instant effacées.
2. Tel a été le cas, en 2012, s'agissant de faits survenus dans deux centres de rétention.
3. Par exemple pour une affaire d'accès à des cours par correspondance.
4. Cf. entre autres le *Rapport d'activité pour 2011*, p. 271.
5. Ci-avant, chapitre 2.

**des tiers. La loi doit en traiter expressément.** L'avant-projet prévoit, en particulier, la possibilité pour le Contrôleur général, tant pour les saisines à l'occasion des visites d'établissement, de mettre en demeure leurs responsables de lui donner communication d'un document qui lui est nécessaire, sous la réserve, naturellement, des dispositions de l'actuel quatrième alinéa de l'article 8 de la loi du 30 octobre 2007, relatif aux secrets protégés. S'agissant de ces derniers, toutefois, **l'avant-projet de loi élaboré comporte un assouplissement relatif au secret médical, dans le cas de suspicion de mauvais traitements**<sup>1</sup>, selon des conditions très précises, plus restrictives que celles définies dans la loi organique du 29 mars 2011 au profit du Défenseur des droits. S'agissant du secret de l'enquête et de l'instruction, qui doit rester intégralement opposable aux contrôleurs, l'avant-projet lève une ambiguïté, source de quelques difficultés en 2012<sup>2</sup>, relative aux procès-verbaux de fin de garde à vue.

### 1.2.3 La protection des droits des personnes privées de liberté

**L'avant-projet de loi entend renforcer la protection du droit des personnes privées de liberté de saisir le contrôle général et d'être entendu de lui.**

Dans ses précédents rapports annuels<sup>3</sup>, le Contrôleur général a appelé l'attention des autorités sur les représailles qui pouvaient atteindre ceux qui auraient demandé à être entendus par les contrôleurs, ceux qui auraient été entendus par lui qu'ils l'aient ou non sollicité, ceux enfin qui pourraient correspondre avec lui, de manière régulière ou non. Il a signalé devant les commissions parlementaires compétentes l'importance du phénomène : à la fois qualitative, dès lors que, à la mesure du développement du phénomène, s'affadit le droit de saisir le contrôle, par conséquent, l'étendue des informations dont celui-ci dispose, donc sa capacité d'intervention<sup>4</sup> ; mais aussi quantitative puisqu'une action de représailles non réprimée constitue un encouragement à d'autres actions de même nature, aggravant évidemment leurs effets.

**Les informations qui sont parvenues de manière souvent indirecte, mais vérifique, au contrôle général ne laissent aucun doute sur la réalité de telles menées, même si elles sont minoritaires**<sup>5</sup> : lettres ouvertes ou prélevées au passage pour qu'elles n'arrivent pas ; menaces de déclassement ou déclassement de postes de travail ; significations de ce qui

1. Comme il a été dit dans le rapport d'activité pour 2010, la loi française de 2007 est très critiquée par les instances internationales pour les restrictions qu'elle oppose au contrôle général s'agissant du secret médical. Elles y voient en effet l'impossibilité matérielle de vérifier l'existence de mauvais traitements subis par une personne privée de liberté.
2. Un procureur de la République a cru devoir s'opposer à la communication de ces procès-verbaux lors d'un contrôle d'une brigade de gendarmerie.
3. En dernier lieu, le *Rapport pour 2011*, p. 267.
4. Ce raisonnement est clairement à l'esprit des auteurs de représailles : il s'agit de déterminer, dans des circonstances critiquables au regard des droits fondamentaux, qui est « le plus fort ».
5. Il n'est nul besoin qu'elles soient majoritaires pour être efficaces.

arriverait si contact était pris... Les formes sont multiples et variées : elles sont parfaitement réelles et des personnes indiquent très précisément (par des voies détournées) pourquoi elles ont fui les contrôleurs à leur venue ou pourquoi elles ont renoncé à lui écrire ou lui téléphoner.

Une telle situation ne doit pas surprendre. Elle est inévitable. Elle est tellement inscrite dans la logique de l'existence d'une institution de vérification comme l'est le contrôle général que le Protocole facultatif des Nations Unies se rapportant à la Convention contre la torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants<sup>1</sup> l'a prévu, sous la forme d'un article 21 qui prohibe précisément ce genre de comportements.

Comme on l'a déjà fait observer, le législateur de 2007 a scrupuleusement repris le contenu du Protocole, sauf précisément cet article, à l'égard duquel, de surcroît, la France a émis une « réserve » comme le lui permet le droit international.

L'expérience acquise fait clairement apparaître que cette réserve et l'absence de reprise dans la loi de l'article 21 du Protocole, autrement dit le silence de la loi, sont un encouragement aux représailles et à leur quasi-impunité.

Il appartient certes au contrôle général de dissuader, autant qu'il le peut, des comportements de cette nature en laissant sur place, notamment lors des visites, des moyens d'information qui pourront le renseigner. Il appartient aussi aux administrations de sanctionner ces comportements, pour peu qu'elle en ait conscience.

Mais la loi doit donner de son côté des indications claires en la matière et aussi les moyens de sanction efficace.

L'avant-projet propose donc d'introduire dans la loi une disposition faisant directement écho à l'article 21 du Protocole, en y adjointant toutefois le contenu de la « réserve » française formulée lors de la signature de ce traité, sous la forme d'un renvoi à l'article 226-10 du code pénal<sup>2</sup>.

Il définit par ailleurs des pénalités qui s'appliquent à ceux qui font obstacle aux missions d'investigation du contrôle général. Parallèlement, s'agissant de la confidentialité attachée aux correspondances au contrôle général ou du contrôle général, ainsi qu'à celle des communications téléphoniques au même destinataire, qui résulte de la loi et qui continue avec obstination d'être méconnue d'un certain nombre d'agents publics, son ignorance devrait pouvoir être punie des peines prévues à l'article 432-9 du code pénal<sup>3</sup>.

1. Voir les extraits utiles de ce texte, ci-après, annexe 6.

2. La réserve française faisait état de l'application de l'article 21, sous la réserve qu'il ne devait pas faire obstacle aux poursuites pénales auxquelles s'exposerait l'auteur d'une information fausse donnée, en toute connaissance de cause, au contrôle général. L'article 226-10 est relatif à la dénonciation calomnieuse.

3. Il s'agit des atteintes au secret des correspondances par une personne dépositaire de l'autorité publique.

Enfin il fait obligation au parquet, saisi sur le fondement de l’article 40 du code de procédure pénale, et à l’autorité disciplinaire, saisie en application du dernier alinéa de l’article 9 de la loi du 30 octobre 2007, d’informer le contrôle général des suites qu’ils ont donné aux saisines, selon des modalités qu’il leur appartient évidemment de définir. Le contrôle général n’ignore pas que, s’agissant du parquet, une telle obligation figure déjà l’article 40-2 du même code. Mais, d’une part, dès lors que l’article 40 est introduit dans la loi de 2007, mieux vaut y englober la totalité des dispositions nécessaires ; d’autre part, *force est de constater que, dans les différentes saisines qu’il a faites des parquets depuis bientôt cinq ans, le contrôle général n’a jamais eu communication spontanée des suites qui leur avaient été données* ; or, il s’agit là de l’efficacité d’une mesure qu’il appartient au contrôle de vérifier, parce qu’elle entre directement dans l’exercice de sa mission, au contraire d’autres auteurs de saisines.

## 2. Les relations avec les pouvoirs publics et les autres personnes morales

### 2.1 Les pouvoirs publics

#### 2.1.1 Le Président de la République et le Gouvernement

Comme la tradition s’en était instaurée les années précédentes, le Président de la République a reçu le Contrôleur général le 2 février 2012, pour qu’il lui soit remis le rapport d’activité pour 2011.

Le Président de la République proclamé élu le 10 mai 2012 a marqué son intérêt pour les questions de la compétence de l’institution en faisant, le 5 juillet suivant, un tour d’horizon avec le Contrôleur général qu’il a souhaité recevoir. Cet intérêt a été partagé par plusieurs membres du Gouvernement, qui ont effectué une démarche de même nature, en particulier le ministre de l’intérieur, puis la garde des sceaux, ministre de la justice. Des relations aisées ont pu ensuite s’établir avec le cabinet du Premier ministre et des ministres, sans que soit évidemment mise en doute l’absolue nécessité de l’indépendance de l’institution. Des décisions ont été prises qui vont dans le sens de certaines recommandations, comme il a été indiqué dans le chapitre premier de ce rapport (mineurs et rétention ; circulaire de politique pénale du 19 septembre notamment).

*Les responsables administratifs désignés avant ou après les élections du printemps sont également entrés en relations avec le contrôle général afin d’être éclairés sur la mission, les méthodes de travail, et les affaires communes. Il en a été ainsi du chef de l’inspection générale des services judiciaires, de celui de l’inspection générale de la gendarmerie nationale, de celle de l’inspection générale de la police nationale, du*

secrétaire général pour l'immigration et du préfet de police<sup>1</sup>. En outre, le contrôleur général a été entendu le 3 juillet sur ses missions, à titre purement informatif, par l'inspection générale des finances.

Depuis lors le contrôle général a été associé à plusieurs travaux ou manifestations conduits et organisés par le Gouvernement ou les départements ministériels : tel a été le cas de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, dont le comité d'organisation a été installé le 18 septembre 2012 à la Chancellerie ou bien de la mission sur la situation à Mayotte confiée au conseiller d'État Alain Christnacht<sup>2</sup>. Le contrôle général fait naturellement part, en toute indépendance là encore, de son point de vue, dès lors qu'il est sollicité et à la condition impérative que cette appréciation ne lie pas celles qu'il aura à donner ultérieurement, au titre de sa mission naturelle de contrôle. Il lui incombe, en particulier, de rappeler, que dans les contraintes très fortes auxquelles est soumis le budget de l'État, comme les conséquences s'en voient sentir dans les visites et dans les subventions aux associations, qu'en matière de privation de liberté, des réformes très utiles peuvent intervenir dans la portée importante est sans rapport avec leur coût faible ou nul ; de rappeler aussi qu'entre deux priorités en balance, c'est celle qui s'attache aux plus déshérités qui doit l'emporter.

On doit toutefois indiquer que deux difficultés restent sans solution.

La question de la diffusion des rapports de visite aux administrations, soulevée depuis plusieurs années, et rappelée aux ministres rencontrés, n'a pas encore trouvé de remède. Les rapports de visite sont, en application de la loi du 30 octobre 2007 (article 9), envoyés aux ministres compétents. Dans la mesure où ils sont ainsi expressément désignés, le contrôle général estime qu'il ne lui revient pas de déterminer si ces rapports doivent être ou non diffusés dans les services, cette diffusion relevant évidemment des prérogatives ministérielles. Mais les rapports ne quittent guère les administrations centrales. Il existe donc un paradoxe dans le travail du contrôle général : les interlocuteurs locaux (responsables d'établissement, magistrats, médecins, fonctionnaires...) restent dans l'ignorance du contenu du rapport final<sup>3</sup> que leurs observations ont permis d'enrichir substantiellement et, dans la meilleure des hypothèses, ne peuvent l'utiliser comme levier de leur propre action. C'est pourtant là un instrument de démultiplication du contrôle qui accroîtrait la portée des recommandations faites. L'habitude doit se

1. La question se pose des relations du contrôle général avec les administrations régionales de l'État (préfectures, directions inter-régionales des services pénitentiaires, agences régionales de santé...) qui ne sont pas directement responsables d'établissements et qui n'ont pas de rôle d'élaboration dans les normes nationales, mais dont les attributions sont souvent majeures. Le contrôle général n'a pas l'occasion d'avoir avec elles des liens directs. Pour sa part, il le regrette.
2. Mais non de celle dépêchée au centre pénitentiaire de Nouméa par la garde des sceaux.
3. Jusqu'à publication, à l'initiative du contrôle général, sur son site Internet ([www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr)) mais la diffusion demande un certain délai.

prendre d’envoyer le rapport (enrichi des observations ministérielles) aux responsables locaux, en particulier ceux relevant de l’autorité judiciaire et ceux relevant des ministres de l’intérieur et des affaires sociales et de la santé.

Surtout, la question de l’avant-projet de loi, dont le contenu a été rappelé ci-dessus, reste entièrement pendante, alors qu’il n’est pas douteux que son vote par le Parlement serait également génératrice d’efficacité nettement accrue. Un texte, enrichi d’un exposé des motifs et d’une étude d’impact soigneusement élaborée, a été envoyé au Premier ministre et aux ministres concernés, dès la fin du mois de mai 2012<sup>1</sup>. La question a été évoquée à plusieurs reprises avec les conseillers compétents des cabinets ministériels, à qui il a été exposé l’intérêt pour le Gouvernement comme pour le contrôle général de l’examen du projet. En vain jusqu’alors. Le contrôle général n’entend pas bénéficier d’une priorité ; il connaît les urgences législatives ; il sait même qu’il n’a pas le pouvoir législatif... ; mais il regrette que, comme le pouvoir central a appris depuis longtemps à le faire, il demeure parfaitement inerte aux textes qui lui ont été soumis comme aux rappels qui lui en sont faits, au risque tout de même de compromettre, si cette inertie devait se prolonger, l’indépendance de l’institution.

### 2.1.2 Le Parlement

La suspension de l’activité législative pendant plusieurs mois et le début de la quatorzième législature ont retenti sur la fréquence des liens, auxquels le Contrôleur général est particulièrement attaché, entre le Parlement et l’institution du contrôle.

En particulier, si le rapport annuel a été présenté au Président du Sénat (le 9 février) puis à la commission des lois de cette assemblée (le 6 mars), et au président de l’Assemblée nationale (le 15 février), il n’a pu l’être à la commission des lois de cette dernière, pour cause de campagne électorale.

Le Contrôleur général a été entendu dans le cadre de la préparation de projets ou de propositions de loi en nombre plus réduit que les années précédentes, pour la même raison : projet de loi sur de programmation relative à l’exécution des peines (loi du 27 mars 2012), projet de loi de finances pour 2013. Dans le cadre aussi d’évaluations, comme celle conduite par MM. Lefrand et Blisko sur la loi du 5 juillet 2011 à la fin de la treizième législature ; ou de missions d’information, comme celle créée par l’Assemblée nationale sur la surpopulation carcérale et présidée par M. Raimbourg. Il a été invité à s’exprimer dans le cadre des journées parlementaires sur la prison, le 27 novembre. Il a été également convié à produire des observations lors de l’examen devant l’Assemblée nationale du projet de loi instituant une retenue pour vérification du droit au séjour des étrangers.

---

1. Le texte de l’avant-projet est daté du 12 mai.

Un certain nombre de parlementaires, notamment élus lors des élections sénatoriales de 2011, ont souhaité mieux connaître le rôle et la mission du contrôle. Des rencontres ont été organisées à cette fin. Mme Klès, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, secrétaire de la commission des lois, a souhaité participer à une mission de contrôle. Il a été accédé à cette demande avec beaucoup d'intérêt. Parlement et contrôle général, dans le strict respect de leurs compétences respectives, ne peuvent que gagner à de tels échanges.

## 2.2 Les autorités administratives indépendantes

Aucune nouvelle convention n'a été passée en 2012 avec une autorité indépendante parce qu'aucune n'est apparue nécessaire. En revanche le contrôle général s'est efforcé de donner vie en 2012 aux conventions passées antérieurement.

*Les échanges de dossiers avec le Défenseur des droits sont réguliers et ne posent pas de difficulté particulière* : ou bien le Défenseur est saisi d'un litige mettant en cause en tout ou partie le fonctionnement d'un lieu privatif de liberté : ou bien le contrôleur général a à connaître d'une affaire mettant en cause – c'est le cas le plus fréquent – la déontologie des fonctionnaires. Les lettres de saisine sont transmises à la bonne autorité, leurs auteurs systématiquement informés et l'issue de la saisine est communiquée à l'autorité initialement saisie. Des contacts entre les responsables des deux maisons ont eu lieu pour envisager s'il y avait matière à des actions communes. Ils n'ont pas prospéré jusqu'alors.

Avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel, à la suite d'une saisine transmise par le contrôle général, une réunion conjointe a été organisée pour examiner avec les professionnels travaillant pour France Télévisions la question des émissions de télévision retracant des affaires criminelles et mettant, notamment en scène, sans dissimulation d'identité ni de visage, des personnes encore détenues. Un échange de vues très utile a pu avoir lieu, sans que puissent être réglés, à ce stade, les graves problèmes nés des suites en détention de ces émissions au détriment des personnes ainsi exposées. Le contrôle général a déjà mis l'accent sur ces difficultés. Il continuera de le faire tant qu'une solution conciliant la liberté d'informer et la sauvegarde de l'intégrité physique des personnes n'aura pas été trouvée.

S'agissant de la CNIL, dans la suite de la visite conjointe qui avait été organisée en 2010, il a été envisagé en 2012 une seconde visite de même nature : les contraintes des calendriers ont conduit à reporter ce projet à l'année suivante.

Il faut mentionner au nombre de telles autorités, même si elles sont dépourvues de la qualité d'autorité indépendante, d'une part, la commission de suivi de la détention provisoire, que le Gouvernement issu des élections du printemps a fait renaître de ses cendres, après cinq années d'interruption : son président et ses membres ont souhaité entendre le contrôleur général dès le 6 juin, d'autre part la MIVILUDES, dont le nouveau président et le secrétaire général ont été reçus le 5 octobre.

## 2.3 Les autres personnes morales

S’agissant de l’autorité judiciaire, les contacts les plus utiles se poursuivent naturellement à l’occasion de chaque visite : pas une sans entretien avec le parquet tant civil (hôpitaux spécialisés en santé mentale) que pénal (recherche des auteurs d’infractions et exécution des peines) ; le plus souvent avec les juges du siège (chefs de juridiction, juges de l’application des peines<sup>1</sup>, juges des enfants).

Les contrôleurs ont été associés à plusieurs rencontres publiques avec des magistrats, y compris avec leurs organisations professionnelles ou celle regroupant les jeunes générations. Le Contrôleur général a été invité à s’exprimer à la Cour de cassation à deux reprises, en particulier au cours d’une réunion avec les magistrats du siège et du parquet de la chambre criminelle présidée par le président Bertrand Louvel. Il a été convié également, par le procureur général Olivier de Baynast, à participé à la conférence semestrielle de l’exécution des peines de la cour d’appel de Douai. Les juges de liberté et de la détention du TGI de Pontoise l’ont associé à une réunion sur l’application de la loi du 5 juillet 2011. Enfin des contrôleurs, grâce à la bienveillance de l’école nationale de la magistrature, participent (ou interviennent) régulièrement aux sessions de formation continue qu’elle met sur pied ; ou à des formations organisées de manière déconcentrée, comme à la cour d’appel d’Aix-en-Provence en octobre. Ces occasions de prise de contact sont nécessaires dès lors que les préoccupations des magistrats, leurs orientations, leurs moyens et leurs charges de travail doivent être familiers du contrôle général, dès lors qu’ils déterminent, avec les normes en vigueur, l’activité des sièges et des parquets dans les lieux de privation de liberté.

Les relations sont désormais placées sous le signe de la régularité avec les différentes instances de la profession, grâce à l’intérêt de ceux qui les animent. Le contrôle général a été reçu par le conseil national des barreaux, la conférence des bâtonniers et le conseil de l’ordre du barreau de Paris. Il a été reçu également par d’autres barreaux pour de fructueux échanges : ainsi à Versailles, à Nantes au printemps puis à Bobigny au début de l’été. Ou bien par des formations spécialisées, comme les avocats spécialisés dans les affaires d’enfants (13<sup>es</sup> assises de Montpellier) ou pour des sessions de formation (IXAD au Touquet). Or encore à l’occasion de cérémonies traditionnelles (rentrées solennelles, célébration de la saint Yves en Bretagne...). Ces échanges avec des auxiliaires de justice ont les mêmes finalités qu’avec les avocats. Elles ont aussi pour but d’inciter les avocats à saisir davantage, si nécessaire, le contrôle général à titre de saisines : c’est l’un des remèdes aux représailles évoquées plus haut.

Avec les écoles de formation initiale ou continue le dialogue se poursuit également de manière régulière ; des interventions ont eu lieu à l’école nationale de la magistrature,

1. Il s’en est trouvé un seul, lors d’une visite, pour refuser un entretien avec les contrôleurs qui l’avaient sollicité.

à l'école nationale d'administration, à l'école des officiers de la gendarmerie nationale, à l'école nationale supérieure de la police<sup>1</sup> ainsi que, pour la première fois, à l'invitation de son directeur, devant la promotion du centre des hautes études du ministère de l'intérieur, le 22 octobre. Le Contrôleur général s'est rendu le 6 novembre à l'école nationale d'administration pénitentiaire, pour la remise des diplômes des étudiants du mastère 2 organisé conjointement avec les Universités de Pau et Bordeaux, sous la conduite de Jean-Paul Céré. Des interventions ont eu lieu également dans d'autres écoles (IEP de Paris ou Universités).

Les organisations professionnelles des agents travaillant dans les lieux de privation de liberté sont entendues aussi souvent que possible, une ou deux fois par an. Tel est le cas en particulier au début de l'année, dès lors qu'il est jugé que le contrôle général se doit de les informer (sous réserve de confidentialité toujours respectée) du contenu du rapport annuel avant sa parution publique<sup>2</sup>. Les principales organisations de directeurs de services pénitentiaires, de surveillants et de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation d'une part et de fonctionnaires de police d'autre part ont été bénéficiaires de ces informations, qui sont l'occasion d'échanges fructueux sur l'évolution des métiers et de leurs conditions d'exercice. Il est rappelé une fois encore que ces échanges n'ont naturellement pas pour but au dialogue social que l'administration conduit avec ces organisations mais d'éclairer le contrôle sur le point de vue des organisations sur les établissements qu'il doit visiter et, inversement, d'aider à faire comprendre l'opinion de l'institution.

D'autres relations ont lieu avec les divers professionnels, ministres de cultes ou membres d'associations que le contrôle général est amené à rencontrer dans ses visites. Ce dernier participe à des manifestations qu'ils organisent (assemblées générales, colloques...<sup>3</sup>) ou suscite les rencontres qui lui paraissent nécessaires pour confronter de manière dynamique les points de vue. La sortie publique du film *A l'ombre de la République*<sup>4</sup>, le 7 mars, a été l'occasion de multiplier ces rencontres<sup>5</sup> de même que les Journées inter-associatives nationales « Prison » à la fin du mois de novembre. Comme avec les organisations syndicales, mais de manière collective, les associations sont traditionnellement réunies deux fois par an pour présenter le rapport annuel (en 2012, cette présentation a eu lieu le 1<sup>er</sup> mars) et pour recueillir leurs opinions. Pour des raisons

- 
1. L'intervention à l'ENSP a permis au contrôleur général d'effectuer une brève visite au siège de la police technique et scientifique, non loin de là, à Ecully (Rhône) où la gestion de deux utilisés lors des gardes à vue lui a été présentée de manière parfaitement didactique et transparente.
  2. Il en va de même, traditionnellement, du directeur de l'administration pénitentiaire.
  3. Par exemple celui organisé sur les centres éducatifs fermés – initiative suffisamment rare pour être soulignée – par une association régionale à Limoges, le 21 juin.
  4. Cf. le *Rapport d'activité pour 2011* sur ce film, tourné dans des lieux privatifs de liberté pendant des visites du contrôle général.
  5. Et aussi avec le grand public, à Paris et de nombreuses capitales régionales.

matérielles toutefois<sup>1</sup>, cette seconde réunion n'a pu se tenir cette année. Il est souhaitable de remédier à cette lacune en 2013. Elle a été en partie comblée avec des contacts particuliers en particulier avec la profession des médecins psychiatres, à plusieurs reprises, celle des médecins exerçant en centres de rétention administrative<sup>2</sup>, celle des directeurs d'établissements spécialisés en maladies mentales<sup>3</sup>, avec l'aumônerie catholique des prisons, avec diverses associations comme la CIMADE, l'Ordre de Malte, la FARAPEJ, l'association Croix-Marine, les Petits Frères des pauvres, le GENEPI, l'OIP, les Prisons du cœur, etc. **Le contrôle général regarde comme une partie intégrante de sa mission l'écoute des observations et réflexions que ces associations nationales tirent de leur expérience dans les lieux privatifs de liberté.** Il est particulièrement attentif, dans une période de choix budgétaires délicats, aux moyens qu'elles pourront recevoir pour exercer les tâches qui leur sont confiées.

Enfin le contrôle général poursuit ses relations avec des personnes physiques ou morales engagées dans des réflexions sur des thèmes susceptibles de l'intéresser : ainsi l'Institut Montaigne pour le travail en détention et à son issue ; ou différents chercheurs : deux ont ainsi apporté leurs compétences lors de réunions collectives du contrôle en 2012. Là encore, ce partage est essentiel à la bonne marche du contrôle général.

### 3. Les saisines

Comme il a été rappelé ci-dessus, l'article 6 de la loi du 30 octobre 2007 permet à toute personne physique, ainsi qu'aux personnes morales ayant pour objet social le respect des droits fondamentaux de saisir le contrôle général de toute atteinte estimée aux droits fondamentaux d'une personne privée de liberté.

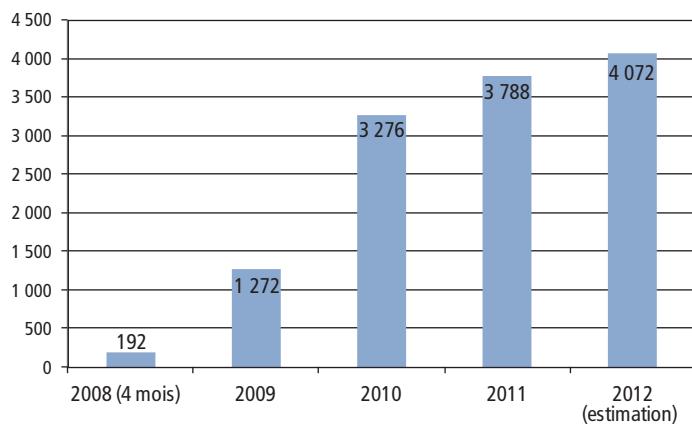
#### 3.1 Analyse des saisines reçues (les lettres adressées au contrôle général)

##### 3.1.1 Évolution quantitative

**Volume global du nombre de lettres (retours enquête exclus) par année**

	2008 (4 mois)	2009	2010	2011	2012 (estimation) <sup>4</sup>
Nombre de lettres de saisine reçues	192	1 272	3 276	3 788	4 072

- 
- Il s'agit de la mobilisation nécessaire consentie autour des recommandations publiques relatives au centre pénitentiaire des Baumettes.
  - Regroupés dans l'association FUMCRA.
  - Que fédère l'ADESM.
  - Données réelles : janvier-novembre. Les chiffres de la totalité de l'année sont obtenus par extrapolation.



Pourcentages d'augmentation :

- 2009 / 2008<sup>1</sup> : 231 % (ou x 3,3)
- 2010 / 2009 : 158 % (ou x 2,6)
- 2011 / 2010 : 16% (ou x 1,2)

L'augmentation estimée (2012 par rapport à 2011) s'élève à + 7,5 % (ou x 1,07).

Il est clair que la courbe d'accroissement atteint en 2012 un niveau d'équilibre, comme l'atteste un accroissement par rapport à 2011 sensiblement moindre que les augmentations des autres années. Il n'y aurait lieu que de s'en féliciter, si l'on avait la conviction que tous les auteurs potentiels de saisine pouvaient écrire au contrôle général en toute liberté. Il a été dit plus haut que tel n'était pas le cas.

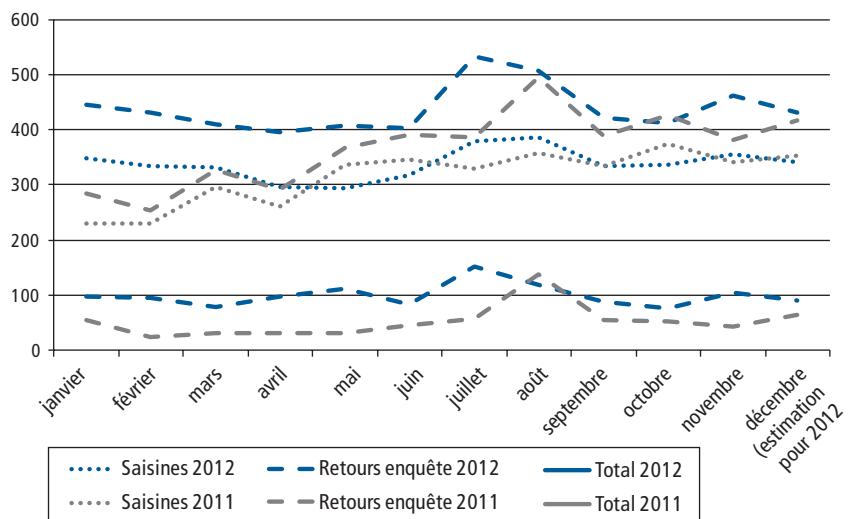
### *Évolution mensuelle du nombre de lettres de saisine reçues en 2012*

Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc. <sup>2</sup>
349	336	334	298	295	320	380	388	335	337	357	343

1. Si on prend l'estimation sur l'année 2008 de 384 courriers.

2. Estimation établie à partir des courriers reçus depuis le mois de septembre.

### Évolution mensuelle du nombre de lettres reçues en 2011 et en 2012 (retours d’enquête compris)



**Moyenne du nombre de lettres par auteur :** sur l’ensemble des courriers reçus en 2012, une même personne a écrit en moyenne deux courriers. En 2009, la moyenne était de 1,7 lettre, en 2010 de 2,5 lettres et en 2011, de 3 lettres.

**Les entretiens :** en 2012, à la suite des entretiens effectués au cours des visites, il a été procédé à l’ouverture de cinquante enquêtes et cinquante-trois réponses ont été apportées, précisant les suites données localement ou sollicitant des précisions.

#### 3.1.2 Évolution qualitative

	2008 (4 mois)	2009	2010	2011	2012 (estimation)	Total (2008- 2012)
Nombre de nouvelles personnes concernées	149	735	1 317	1 432	1 491	5 124

En 2008, 78 % des lettres faisaient connaître la situation de nouvelles personnes concernées, contre 58 % en 2009, 40 % en 2010, 38 % en 2011 et 37 % en 2012.

Depuis l’origine de son fonctionnement, le contrôle général a eu à connaître la situation de 5 124 personnes distinctes.

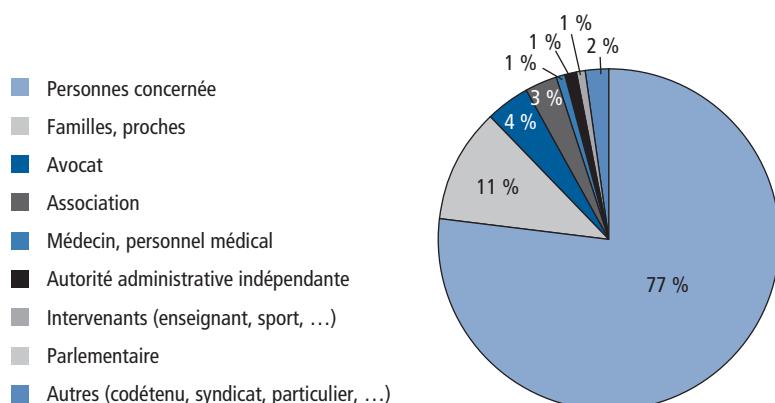
### Catégories de personnes saisissant le contrôle

Sur les 4 072 courriers reçus en 2012 :

Catégorie de personne saisissant le contrôle	Estimation sur l'année	Estimation sur l'année
Personne concernée	3 160	77,60 %
Famille, proches	453	11,12 %
Avocat	152	3,73 %
Association	124	3,05 %
Médecin, personnel médical	33	0,81 %
Autorité administrative indépendante	33	0,81 %
Intervenants (enseignant, sport...)	27	0,66 %
Parlementaire	12	0,29 %
Autres (codétenu, syndicat, particulier...)	78	1,93 %
Total	4 072	100 %

Dans la catégorie « autres », on trouve :

- 14 ministères (transmission pour compétence) ;
- 12 anonymes ;
- 12 personnes privées de liberté évoquant le cas d'un tiers dans le même établissement ;
- 12 magistrats ;
- 8 personnels ;
- 7 « autres » ;
- 6 chefs d'établissement (erreur d'aiguillage) ;
- 3 syndicats ;
- 2 particuliers ;
- 2 CPIP.



Catégorie de personne saisissant le contrôle général	Statistiques établies sur le 1 <sup>er</sup> courrier de saisine		Statistiques établies sur l'ensemble des courriers reçus		
	Année	2009	2010	2011	2012
Personne concernée		80,93 %	80,33 %	77,61 %	77,60 %
Famille, proches			7,14 %	9,37 %	11,12 %
Avocat		7,08 %	3,49 %	2,85 %	3,73 %
Association		5,04 %	3,87 %	3,02 %	3,05 %
Médecin, personnel médical		0,95 %	0,84 %	1,24 %	0,81 %
Autorité administrative indépendante		1,91 %	1,21 %	0,79 %	0,81 %
Intervenants (enseignant, sport...)		NC	0,61 %	0,58 %	0,66 %
Parlementaire		1,5 %	0,76 %	0,32 %	0,29 %
Autres (codétenu, syndicat, particulier...)		2,59 %	1,75 %	4,22 %	1,93 %
Total		100 %	100 %	100 %	100 %

Le tableau ci-dessus ne fait pas apparaître de modifications substantielles en 2012 par rapport à 2011. Ce sont les évolutions de puis 2009 qui permettent de dégager quelques tendances : le lent repli (en valeur relative) des personnes concernées au profit d'un accroissement sensible de la part que tiennent les proches, en particulier (certaines épouses, notamment, se montrent d'une grande ténacité sur la nécessité de mettre fin aux difficultés qu'elles analysent, en particulier en matière de santé).

La part des avocats ainsi que celle des associations, dans le contexte qui a été analysé au début de ce chapitre de représailles possibles, est tout à fait insuffisante. Ou plus exactement, elle est très mal répartie : quelques conseils ou certains membres d'associations écrivent relativement régulièrement. Mais la plus grande masse (on parle ici naturellement de ceux qui sont intéressés à un titre ou à un autre à l'exécution des peines) ne paraît pas connaître la procédure de saisine, ou bien semble imaginer qu'elle n'est pas utile.

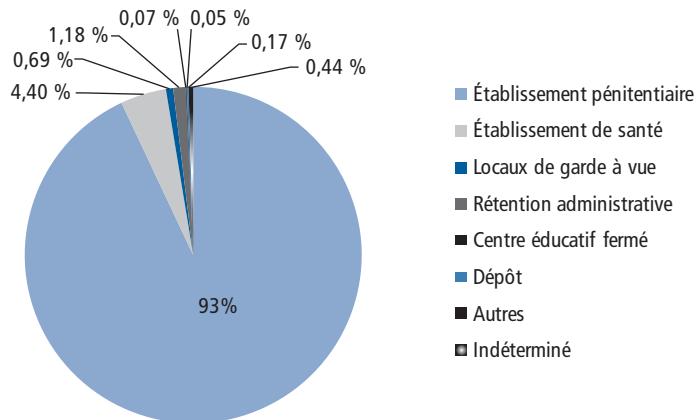
Les autres auteurs de saisine sont, en nombre relatif, peu significatifs. On doit se préoccuper de la baisse presque continue des saisines effectuées par des autorités administratives indépendantes, concomitante en partie avec le regroupement de certaines d'entre elles au sein du Défenseur des droits. Enfin, la disposition qui permet aux membres du Gouvernement de saisir le contrôle général n'a jamais été mise en usage (de manière formelle) qu'une seule fois depuis 2008.

**Répartition des saisines par nature de lieu de privation de liberté concerné**

	Type d'établissement	Total estimé 2012	Pourcentage
Établissements pénitentiaires (EP)	Centre pénitentiaire	1 525	40,27 % des EP
	Centre de détention	1 004	26,51 %
	Maison d'arrêt	994	26,25 %
	Maison centrale	187	4,94 %
	Centre hospitalier (UHSA, UHSI, EPSNF)	15	0,40 %
	Centre de semi-liberté	10	0,26 %
	Centre national d'évaluation	10	0,26 %
	Établissement pénitentiaire pour mineurs	1	0,03 %
	Centre pour peines aménagées	1	0,03 %
	Ensemble des EP	8	0,21 %
	EP indéterminé	32	0,84 %
	Total 2012 établissements pénitentiaires	3 787	93 % de l'ensemble des lieux
Établissements de santé	Centre hospitalier spécialisé	88	49,16 %
	UMD	51	28,49 %
	Centre hospitalier (secteurs psychiatriques)	20	11,17 %
	Chambre sécurisée	4	2,24 %
	Indéterminé	16	8,94 %
Total 2012 établissements de santé		179	4,40 %
Rétention administrative	Centre de rétention administrative	39	81,25 %
	Zone d'attente	9	18,75 %
Total 2012 rétention administrative		48	1,18 %
Locaux de garde à vue	Commissariat	22	78,58 %
	Brigade de gendarmerie	3	10,71 %
	Indéterminé	3	10,71 %
Total 2012 locaux de garde à vue		28	0,69 %
Total 2012 centre éducatif fermé		3	0,07 %
Total 2012 dépôt ou geôle de tribunaux		2	0,05 %
Autres en 2012 <sup>1</sup>		7	0,17 %
Indéterminé en 2012		18	0,44 %
Total général		4 072	100 %

1. EHPAD, IPPP, local d'arrêt militaire, PSE, etc.

### Répartition des courriers par type d’établissement



Répartition des courriers par type d’établissement	Statistiques établies sur le 1 <sup>er</sup> courrier de saisine		Statistiques établies sur l’ensemble des courriers reçus	
	2009	2010	2011	2012
Établissement pénitentiaire	87 %	91,42 %	94,15 %	93 %
Établissement de santé	6 %	5,32 %	3,48 %	4,40 %
Locaux de garde à vue		1,21 %	0,29 %	0,69 %
Rétention administrative		0,99 %	0,71 %	1,18 %
Centre éducatif fermé		0,23 %	0,05 %	0,07 %
Dépôt		0,15 %	0,11 %	0,05 %
Autres	7 %	0,38 %	0,79 %	0,17 %
Indéterminé		0,30 %	0,42 %	0,44 %
Total		100 %	100 %	100 %

**Personnes à l'origine des saisines selon le type d'établissement**

	Personne concernée	Famille, proches	Avocat	Asso.	Autre	AAI <sup>1</sup>	Médecin personnel médical	Intervenant (enseignant, sport...)	Parlementaire	Total
Établissement pénitentiaire	2 996	413	129	92	66	25	15	25	11	3 772
Établissement de santé	112	28	12	3	7		14	2	1	179
Rétention administrative	11		3	25	1	4	4			48
Locaux de garde à vue	17	4	3	2		2				28
Indéterminé	11	1	3	1	1	1				18
Établissement mixte (Santé/ Justice)	11	2			2					15
Autres	3	3		1	1					7
Centre éducatif fermé		2				1				3
Dépôt et geôle de tribunaux			2							2
Total	3 160	453	152	124	78	33	33	27	12	4 072

**3.1.3 Contenu des saisines**

**Motifs principaux (par catégories d'établissements) pour les deux catégories les plus significatives : détenus et hospitalisés.**

■ Motifs principaux établissements de santé :

- Procédures (contestation de l'hospitalisation, méconnaissance de la procédure, etc.) ;
- Affectation (détermination du secteur, affectation hors secteur, réadmission après UMD, etc.) ;
- Accès au droit (notification des droits, exercice des voies de recours, etc.) ;
- Préparation à la sortie (sorties d'essai, levée d'hospitalisation, etc.) ;

1. Autorité administrative indépendante.

- Relations patient/personnel (relations conflictuelles, irrespect, usage de la force) ;
- Relations avec l’extérieur (accès au téléphone, visites, etc.) ;
- Conditions matérielles (hébergement, hygiène, restauration, etc.) ;
- Accès aux soins (accès au dossier médical, prise en charge psychiatrique, traitements, etc.) ;
- Isolement (durée, motifs invoqués, protocole, etc.) ;

Les autres motifs fédèrent trop peu de courriers pour être significatifs.

#### **Motifs principaux établissements pénitentiaires**

- Transfert (transfert sollicité, transfert administratif, conditions du transfèrement, etc.) ;
- Accès aux soins (accès à l’hospitalisation, au dossier médical, aux soins psychiatriques, aux soins spécialistes, etc.) ;
- Activités (enseignement, formation, travail, informatique, sport, promenade, etc.) ;
- Conditions matérielles (cantines, hébergement, hygiène, restauration, télévision, etc.) ;
- Relations détenus/personnels (irrespect, violences, relations conflictuelles, etc.) ;
- Préparation à la sortie (aménagement des peines, SPIP, relations avec organismes extérieurs, formalités administratives, etc.) ;
- Relations avec l’extérieur (accès au droit de visite, conditions des parloirs, correspondances, téléphone, etc.) ;
- Ordre intérieur (discipline, fouilles, utilisation des moyens de contrainte, dispositifs de sécurité, etc.) ;
- Procédures (contestation de la procédure, exécution de la peine, révélation du motif d’incarcération, etc.) ;
- Relations entre détenus (violences, racket, dons, etc.) ;
- Affectation interne (affectation en cellule, régime différencié, etc.) ;
- Accès au droit (accès à l’avocat, voies de recours, information juridique, etc.) ;
- Situation financière (compte nominatif, prise en compte de la pauvreté, etc.) ;
- Isolement (conditions, durée, motifs invoqués, passage du médecin, etc.) ;
- Comportement auto-agressif (automutilation, grève de la faim, tentative de suicide, etc.) ;
- Extractions (usage des moyens de contrainte, annulation, conditions, etc.) ;

- Contrôle (demande d'entretien, etc.) ;
  - Traitement des requêtes (absence de réponses, audiences, utilisation du CEL) ;
  - Culte (offres de culte, régime alimentaire, objets cultuels, etc.) ;
- Les autres motifs fédèrent trop peu de courriers pour être significatifs.

En 2010, les trois principaux motifs étaient : « transfert », « accès aux soins », et « conditions matérielles ».

En 2011, les trois principaux motifs étaient : « transfert », « accès aux soins », enfin « activités ». Il n'y a donc pas de modifications sur ce point en 2012 (mais les « conditions matérielles » suivent de près).

On doit relever que les motifs se répartissent selon un éventail large, certes hiérarchisé mais sans décrochement important de l'un à l'autre qui isolerait quelques facteurs plus décisifs que d'autres. Restent que les préoccupations tenant à la vie familiale (rapprochement, contact avec l'extérieur) l'emportent d'évidence.

## 3.2 Les suites données aux saisines (les lettres du contrôle général)

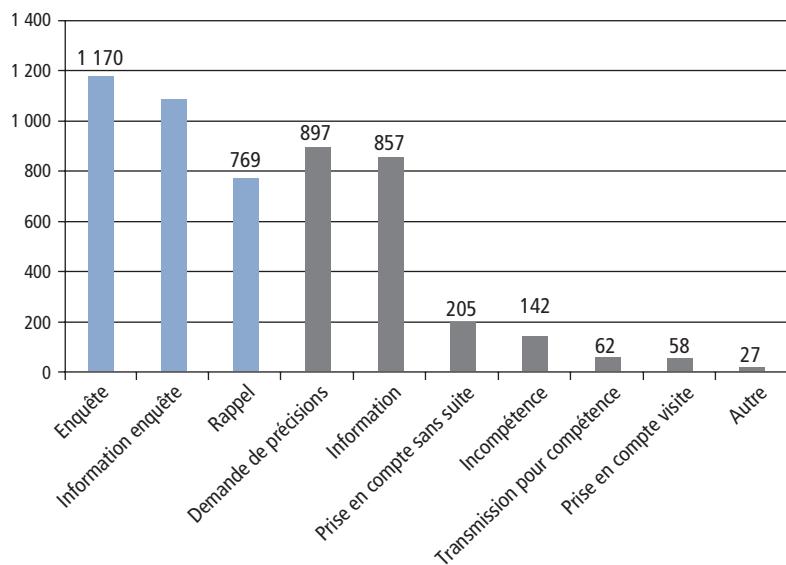
Les données concernant les suites des saisines en 2012 du contrôle général ne sont relatives, comme pour les saisines elles-mêmes, qu'aux onze premiers mois de l'année, pour des motifs tenant aux délais de confection du rapport annuel. Les nombres sur douze mois ici indiqués correspondent donc à une estimation (par extrapolation). Les données définitives seront établies (et naturellement rendues publiques) ultérieurement.

### 3.2.1 Données d'ensemble

Les nombreuses lettres adressées au contrôle général, qu'elles fassent état d'une situation individuelle ou qu'elles contiennent un témoignage plus général relatif aux conditions de détention, d'hospitalisation ou de retenue, font toutes l'objet d'une réponse personnalisée dans un délai que le contrôle général souhaite aussi bref que possible, compte tenu de la personnalité des auteurs et de l'acuité de certaines difficultés soulevées. Toutefois, le volume des effectifs de l'institution, le nombre important de courriers reçus ainsi que l'analyse de problématiques de plus en plus pointues conduisent inévitablement à un allongement insurmontable en l'état de ce délai.

6 328 courriers ont été envoyés depuis le contrôle général à la suite de saisines de janvier à novembre. Sur l'année complète, l'estimation s'élève à 6 903 courriers.

	Type de réponse apportée	Estimation 2012	Pourcentage
Courriers relatifs à des enquêtes	Enquête (saisine de l’autorité)	1 170	17 %
	Information à la personne de l’ouverture d’une enquête	1 082	16 %
	Suites données à l’enquête et éventuelles recommandations (autorité)	936	13 %
	Information à la personne des suites de l’enquête	698	10 %
	Rappel (à l’autorité)	427	6 %
	Information à la personne d’un rappel à l’autorité	342	5 %
	Sous-total	4 655	67 %
Réponses aux courriers n’ayant pas donné lieu à l’ouverture immédiate d’une enquête	Demande de précisions	897	13 %
	Information	857	12 %
	Prise en compte sans suite	205	3 %
	Incompétence	142	2 %
	Transmission pour compétence	62	1 %
	Prise en compte visite	58	1 %
	Autre	27	0 %
	Sous-total	2 248	33 %
	Total	6 903	100 %



Le plus souvent, les premières lettres adressées au Contrôleur général le conduisent à solliciter des précisions pour mieux cerner la situation qui lui est soumise (13 % des demandes adressées par le contrôle général) ou à apporter une information qui permette à la personne concernée de mieux comprendre la situation dans laquelle elle se trouve (13 % des réponses).

Il peut s'agir d'informations propres aux conditions de détention, d'hospitalisation ou de retenue (délai moyen de transfert vers un établissement, modalités de versement de l'aide pour les personnes détenues en situation de pauvreté, régime des fouilles intégrales après les parloirs), sur les procédures qui peuvent être mises en œuvre (démarches pour solliciter la levée de la mesure de soins sans consentement, plainte auprès du parquet) mais aussi d'orienter vers l'interlocuteur référent (le SPIP pour la recherche d'un logement dans le cadre d'un aménagement de peine, l'UCSA pour une prise en charge médicale). Dans le cadre de cette mission d'information, le contrôle général se garde, car là n'est pas son rôle, de conseiller la personne quant à l'opportunité de mettre en œuvre telle procédure judiciaire plutôt que telle autre et l'invite à se rapprocher d'un avocat ou du point d'accès aux droits.

Le Contrôleur général peut également faire part de son incompétence résultant des dispositions de la loi du 27 octobre 2007, le plus souvent parce qu'il s'agit d'une contestation d'une décision de justice (des juridictions de jugement, du juge d'instruction, du juge des libertés et de la détention ou, surtout, du juge de l'application des peines) ou de la remise en cause de l'adéquation du traitement médical prescrit à l'état de santé invoqué. Le contrôle général a également transmis soixante-deux courriers pour compétence à d'autres autorités administratives indépendantes, essentiellement le Défenseur des droits, notamment lorsque les faits allégués mettaient en cause le respect de la déontologie par des personnels ou lorsque la difficulté invoquée relevait spécifiquement de la médiation.

D'autres lettres n'appellent pas de suites de la part du Contrôleur général lorsque leur contenu est celui d'une lettre de remerciements ou d'encouragements (prise en compte sans suite dans le tableau ci-dessus) ou lorsque certaines personnes le tiennent informé de l'évolution de leur situation (libération, transfert pour rapprochement familial accordé...).

Enfin, certains témoignages ou réflexions plus généraux sont conservés en vue de la visite ultérieure de l'établissement. Il convient toutefois de noter que l'ensemble des courriers reçus constitue autant d'indices qui peuvent conduire le contrôle général à décider de la visite de tel ou tel établissement. À l'inverse, l'absence ou la quasi-absence de réception de correspondances depuis un établissement est également prise en compte pour la programmation des visites. L'ensemble des lettres reçues a en tout état de cause vocation à attirer l'attention des contrôleurs qui effectueront la visite de l'établissement sur les difficultés invoquées. À cet effet, une synthèse des courriers reçus est systé-

matiquement remise aux équipes de contrôleurs en amont de la visite ainsi que des démarches d’ores et déjà effectuées par les chargés d’enquête qui, au sein du contrôle général, ont la charge de toutes les correspondances.

### 3.2.2 Les saisines donnant lieu à enquête

17 % des courriers émis par le contrôle général consistent à saisir l’autorité compétente afin de recueillir son point de vue sur la situation qui lui est soumise et de transmettre à cette fin toutes les pièces utiles.

Il en est ainsi lorsqu’une personne fait état d’une situation qui met en cause le respect de ses droits fondamentaux (accès aux soins, accès au travail, maintien des liens familiaux, protection de l’intégrité physique). Toutefois, au-delà de la situation personnelle qui lui est soumise, de contrôle entend surtout vérifier, conformément à sa mission s’il n’existe pas un dysfonctionnement d’ordre général qui met en cause l’effectivité des droits fondamentaux de l’ensemble des personnes détenues dans l’établissement concerné voire dans tous les établissements (accès aux soins de spécialistes, traitement des requêtes, organisation des parloirs internes, procédure d’acquisition et de contrôle du matériel informatique, mise en œuvre des régimes différenciés<sup>1</sup>...).

Cette démarche, dont l’esprit est le même que celle consistant en l’envoi du rapport de constat au chef d’établissement avant transmission du rapport de visite aux ministres concernés, à savoir la mise en œuvre d’une procédure contradictoire, permet de recueillir des précisions permettant au Contrôleur général d’avoir la vue la plus objective possible de la situation qui lui est soumise et, le cas échéant, de confronter les perceptions différentes d’une même réalité.

Les autorités principalement saisies par le Contrôleur général sont les directeurs d’établissements (738 lettres adressées en 2012) et tout particulièrement les directeurs des établissements pénitentiaires compte tenu de la typologie des saisines reçues.

Ainsi, en 2012, 673 lettres d’enquête ont été adressées aux chefs d’établissements pénitentiaires, soit une moyenne de 3,5 lettres par an et par établissement. Ces nombres permettent de relativiser le grief parfois entendu mais peu argumenté selon lequel le Contrôleur général solliciterait à l’excès les directeurs d’établissements pénitentiaires pour des difficultés considérées au surplus comme fuites. Outre cette vision statistique<sup>2</sup>, il

1. Correspondant au « parcours d’exécution de la peine » défini à l’article 717-1 du code de procédure pénale.
2. Il ne peut être nié que les directeurs reçoivent par ailleurs un grand nombre de courriers émanant d’avocats ou d’autres institutions et que certains établissements, en raison de leur taille mais également de l’existence de difficultés particulières (que le contrôle peut parfaitement identifier) sont plus souvent sollicités que d’autres.

convient de rappeler que, lorsqu'il effectue une enquête auprès des autorités, le contrôle général exerce pleinement son rôle de contrôle mais également de prévention. Et s'il prend la précaution de procéder à une enquête, c'est pour éviter de prêter le flanc à la critique, qui serait pleinement justifiée, du fait d'une approche partiale, fondée sur la seule saisine, des situations qui lui sont soumises. Au surplus, toute chose qui pourrait paraître futile pour une personne libre l'est beaucoup moins pour une personne détenue. Il n'y a pas de futilité en détention. Une seule illustration peut le montrer : la perte d'effets personnels lors d'un transfert, même sans véritable valeur pécuniaire, (photos de famille, vêtements...) constitue une incontestable atteinte au droit de propriété<sup>1</sup> dans une détention où les effets personnels sont limités au strict minimum.

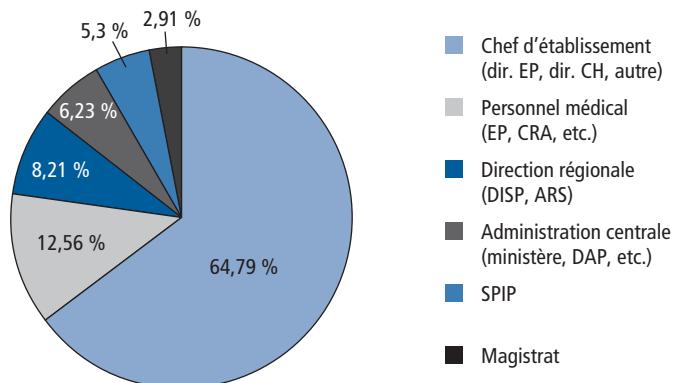
Les autorités médicales (UCSA et SMPR) sont également sollicitées sur les problématiques de prise en charge médicale, essentiellement liées aux possibilités d'accès aux soins spécialisés (absence de kinésithérapeute, délai de prise en charge pour des soins dentaires...) mais également à la gestion de l'urgence médicale (jamais naturellement à la nature des soins dispensés ni à l'adéquation de ses soins au diagnostic, tous ces éléments étant couverts par le secret professionnel).

À comparer aux données de l'année 2011, on peut noter que le contrôle général sollicite moins souvent les directeurs d'établissement, quand bien même ils demeurent les principaux destinataires, mais plus souvent les services médicaux, les directions régionales et les directions d'administration centrale ainsi que les ministres.

Catégories de personnels sollicités	2011 / en %	2012 / en %
Chef d'établissement (dir. ét.pénit., dir. CH, autres)	70,70	64,75
Personnel médical (EP, CRA, etc.)	15,77	12,56
Direction régionale (DISP, ARS)	5,09	8,21
Administration centrale (ministres, DAP, etc.)	4,55	6,23
SPIP	3,89	5,30
Magistrats	–	2,91
Total	100	100

1. Lequel est au nombre des droits fondamentaux (cf. article 1<sup>er</sup> du premier protocole annexe à la convention européenne des droits de l'homme).

### Enquêtes menées en 2012 selon le type d’autorité saisie



Une part des sollicitations aux directeurs inter-régionaux des services pénitentiaires vient du parti choisi par le contrôle général depuis 2012 de les saisir systématiquement dès lors qu'il demeurait sans réponse du chef d'établissement après une voire deux lettres de rappel<sup>1</sup> adressée(s) à ce dernier (cf. dans le tableau ci-avant le nombre de lettres de rappel).

De janvier 2012 à novembre 2012, le contrôle général a ouvert 674 dossiers d'enquête (soit une estimation de 735 dossiers d'enquête sur l'année).

Un dossier est ouvert à chaque fois qu'une personne soumet une situation donnée dans un établissement donné<sup>2</sup>. Pour un seul dossier, plusieurs courriers d'enquête peuvent saisir successivement une même autorité ou le plus souvent plusieurs autorités (par exemple le chef d'établissement et l'U CSA pour les conditions de prise en charge d'une personne handicapée ou pour l'annulation d'une extraction médicale).

- 
1. En raison du circuit du courrier avec le contrôle choisi par l'administration pénitentiaire, il n'est pas inhabituel que des réponses de chefs d'établissement soient bloquées à la direction inter-régionale dans l'attente d'une approbation de leur rédaction.
  2. De ce fait, les données 2012 ne peuvent être comparées avec les données des années antérieures puisqu'avant la mise en production d'Acropolis (logiciel de gestion des saisines et des visites) un dossier était ouvert au nom de chaque personne concernée et pouvaient donc faire référence à différentes situations successives. Sur le logiciel, cf. *Rapport d'activité pour 2011*, p. 273.

**Les dossiers d'enquête selon le lieu concerné**

	Type d'établissement	Total estimé 2012	Pourcentages
Établissements pénitentiaires	Centre pénitentiaire	303	44,30 % des établts. pénit.
	Maison d'arrêt	179	26,17 %
	Centre de détention	166	24,27 %
	Maison centrale	31	4,53 %
	Centre pour peines aménagées	1	0,15 %
	EPSNF	1	0,15 %
	Tout type d'établ.	3	0,43 %
Total Établissements pénitentiaires		684	100 %
Établissements de santé	Centre hospitalier (secteurs psy)	5	20 % des ES
	Centre hospitalier spécialisé	12	48 %
	UMD	8	32 %
	Total Établissements de santé	25	100 %
Rétention administrative	Centre de rétention administrative	11	55 % des CRA
	Zone d'attente	8	40 %
	Locaux de rétention administrative	1	5 %
	Total Rétention administrative	20	100 %
Locaux de garde à vue	Brigade de gendarmerie	3	50 % des GAV
	Commissariat	3	50 %
	Total Locaux de garde à vue	6	100 %
TOTAL		735	100 %

Les enquêtes diligentées en 2012 par le contrôle général concernent des droits fondamentaux tels que l'accès aux soins, le maintien des liens familiaux, la protection de l'intégrité physique, l'accès au travail, aux formations et aux activités mais également le respect de la dignité des personnes privées de liberté.

### ***Les dossiers d'enquête selon le droit fondamental protégé***

Droit fondamental concerné	Estimation dossiers 2012	Pourcentages
Accès aux soins et prévention santé	125	17,01 %
Maintien des liens familiaux / extérieurs	96	13,06 %
Protection de l'intégrité physique	97	13,20 %
Accès au travail, enseignement, formation, activités	87	11,84 %
Dignité	62	8,44 %
Droit de propriété (biens et argent)	59	8,03 %
Insertion / préparation à la sortie	45	6,12 %
Accès au droit	33	4,49 %
Égalité de traitement	33	4,49 %
Intégrité morale	19	2,59 %
Droit de la défense / respect du contradictoire	13	1,77 %
Confidentialité	13	1,77 %
Liberté de mouvement	14	1,90 %
Liberté de conscience, d'opinion et de religion	8	1,09 %
Droits sociaux	6	0,82 %
Droit à l'information	6	0,82 %
Détention / rétention/ hospitalisation sans titre	6	0,82 %
Intimité	4	0,54 %
Droit de vote	2	0,27 %
Droit d'expression individuelle	2	0,27 %
Droit à l'image	1	0,14 %
Autres	4	0,54 %
Total	735	100 %

### 3.3 Les enquêtes sur place

Lorsque les échanges écrits entre le Contrôleur général, d'une part, et la [les] personne[s] concernée[s] et l'autorité sollicitée, d'autre part, ne lui permettent pas d'avoir une vue suffisamment précise de la ou des situations qui lui sont soumises, le Contrôleur général donne délégation aux chargés d'enquête pour effectuer des vérifications sur pièces et sur place, appelées enquête sur place.

Ces enquêtes sur place se font toujours après un échange écrit avec la ou les autorités concernées, même s'il n'est pas exclu que le caractère d'urgence puisse justifier qu'il soit fait exception à ce principe, et dans le cadre d'un dysfonctionnement d'ordre général potentiel. Ainsi **bien plus qu'un rôle de médiation entre l'administration et la personne privée de liberté**, le contrôle général exerce pleinement sa mission de prévention contre les atteintes aux droits des personnes qui pourraient se trouver dans la même situation que la ou les personnes à l'origine de la saisine.

De ce fait, les enquêtes sur place portent toujours sur une thématique particulière et non sur l'ensemble du fonctionnement d'un établissement, ce qui les sépare des visites de contrôle.

Les thématiques retenues jusqu'alors ont été les suivantes : l'accès à l'informatique (deux enquêtes en 2012), les conditions de prise en charge des personnes détenues souffrant d'un handicap (une enquête), la prise en charge des personnes transsexuelles détenues (une enquête), sur la place des enfants en détention (une enquête), sur les difficultés en détention des personnes de nationalité somalienne incarcérées dans le cadre d'actes de piraterie commis dans le Golfe d'Aden (une enquête dans deux établissements).

Ces enquêtes sur place permettent, en outre, de déterminer si des suites ont été données aux recommandations émises à l'issue d'une visite antérieure de l'établissement concerné ou en écho aux avis et recommandations rendus publics.

Si elles s'en distinguent par leur objet, les enquêtes sur place se réalisent dans les mêmes conditions et en vertu des mêmes prérogatives que celles exercées dans le cadre des contrôles. Ainsi, ces enquêtes peuvent être inopinées ou bien annoncées quelques jours auparavant (quatre annoncées et deux inopinées en 2012) ; les chargés d'enquête ont accès à tout document, peuvent se rendre en tout lieu et mener des entretiens confidentiels avec toute personne, détenue, membre du personnel ou autre, qu'elles jugent utiles de rencontrer. Les enquêtes sur place sont réalisées par deux, parfois trois chargés d'enquête présents dans l'établissement en moyenne deux à trois jours, en tout état de cause le temps nécessaire pour effectuer les vérifications indispensables.

Le nombre d'entretiens menés étant moindre que dans le cadre d'une visite de contrôle, une attention encore plus grande est portée à la protection des personnes entendues contre toutes représailles ultérieures<sup>1</sup>, sous quelque forme que ce soit. Aussi, lors de la réunion de fin d'enquête, les chargées d'enquête veillent à rappeler au direc-

1. Cf. le début de ce chapitre.

teur qu'il se doit d'être le garant du respect des dispositions de l'article 21 du Protocole des Nations Unies.

À l'issue de l'enquête, un rapport qui relate les constats effectués et contient des recommandations est adressé au chef d'établissement<sup>1</sup>, à charge pour lui de le transmettre aux autres interlocuteurs concernés (UCSA, SPMR, SPIP, RLE...). En retour, il fait valoir leurs observations. Certains rapports ont également été transmis au directeur de l'administration pénitentiaire avec une lettre précisant les recommandations qui relèvent plus particulièrement de son champ de compétence.

Le rapport est également transmis à la ou aux personnes à l'origine de la saisine en supprimant aux besoins les précisions relatives à la sécurité de l'établissement. Ces rapports ont pu être produits, à l'initiative des personnes concernées, à l'appui de recours ou de demande de suspension de peine pour raison médicale par exemple. Bien que n'ayant évidemment pas valeur contraignante, ces rapports peuvent en effet apporter des éléments de contexte intéressants pour les magistrats en charge du dossier.

Il convient de préciser que dans les sept établissements ainsi visités, l'ensemble des personnels ont été disponibles pour répondre aux questions des chargés d'enquête et pour leur communiquer l'ensemble des documents sollicités, même lorsque l'enquête était inopinée, et que les entretiens ont pu se dérouler dans des conditions garantissant la confidentialité des échanges. En outre, certaines recommandations ont été mises en œuvre par les chefs d'établissement dès réception du rapport.

## 4. Les visites

### 4.1 Données quantitatives

Catégories d'établissements	Nombre total d'étabts. <sup>2</sup>	Visites en 2008	Visites en 2009	Visites en 2010	Visites en 2011	Visites en 2012	TOTAL	dont étabts. visités une seule fois <sup>3</sup>	visites sur nombre d'étabts
Locaux de garde à vue	4 095	14	60	47	43	73	237	234	
– <i>dont police</i>	600	11	38	33	28	42	152	150	
– <i>gendarmerie</i>	3 495	2	14	13	13	29	71	71	
– <i>divers<sup>4</sup></i>	ND	1	8	1	2	2	14	13	5,71 %

1. Un exemple de rapport est publié au chapitre 2 du présent rapport.
2. Le nombre d'établissements a évolué entre 2011 et 2012. Les chiffres présentés ci-dessous ont été actualisés.
3. Le nombre de contre-visites est respectivement de une en 2009, cinq en 2010, six en 2011 et dix en 2012.
4. Il s'agit des locaux des directions centrales de la police nationale (PJ, PAF...) ou des locaux de gendarmerie hors brigades territoriales.

Catégories d'établissements	Nombre total d'étabts.	Visites en 2008	Visites en 2009	Visites en 2010	Visites en 2011	Visites en 2012	TOTAL	dont étabts. visités une seule fois	visites sur nombre d'étabts.
Rétention douanière	236 <sup>1</sup>	4	2	4	5	3	18	18	
– <i>dont judiciaire</i>	10	1	0	1	0	0	2	2	
– <i>droit commun</i>	226	4	1	4	4	3	16	16	7,63 %
Dépôts/geôles tribunaux	182	2	7	11	10	19	49	48	26,37 %
Autres <sup>2</sup>	-	0	0	0	0	1	1	1	-
Établissements pénitentiaires	191	16	40	37	32	25	150	141	
– <i>dont maisons d'arrêt</i>	99	11	21	13	16	15	76	72	
– <i>centres pénitentiaires</i>	43	1	7	9	7	7	31	31	
– <i>centres de détention</i>	25	2	5	8	6	1	22	21	
– <i>maisons centrales</i>	6	0	3	3	0	0	6	5	
– <i>établissements pour mineurs</i>	6	1	3	1	2	0	7	6	
– <i>divers (CSL...)</i>	11	1	1	2	1	2	7	7	
– <i>EPSNF</i>	1			1			1	1	
Rétention administrative	102	11	24	15	11	9	70	62	
– <i>Dont CRA</i>	25	5	12	9	7	5	38	31	
– <i>LRA<sup>3</sup></i>	26	4	6	4	2	3	19	18	
– <i>ZA<sup>4</sup></i>	51	2	6	2	2	1	13	13	
Établissements de santé	369	5	22	18	39	22	106	106	
– <i>dont CHS</i>	5	7	7	6	7	7	32	32	
– <i>CH (sect. psychiatriques)</i>	252 <sup>5</sup>	0	5	4	8	3	20	20	
– <i>CH (chambres sécurisées)</i>	48	0	2	4	17	6	29	29	
– <i>UHSI</i>	7	0	3	3	1	0	7	7	
– <i>UMD</i>	10	0	2	0	1	5	8	8	
– <i>UMJ</i>	48	0	2	0	6	0	8	8	
– <i>IPPP</i>	1	0	1	0	0	0	1	1	
– <i>UHSA</i>	3	0	0	0	0	1	1	1	
Centres éducatifs fermés	44	0	8	8	11	7	34	33	75 %

1. Ce chiffre correspond au nombre de locaux de retenue douanière et de garde à vue dont dispose la direction générale des douanes et droits indirects. Le nombre de cellules s'élève à 397 soit une moyenne de 1,7 cellule par local.
2. Locaux d'arrêts militaires, etc.
3. Les locaux de rétention administrative étant ouverts et fermés par arrêté préfectoral, leur dénombrement est délicat, y compris pour le ministère compétent, qui s'est engagé à fournir au contrôleur général leur décompte exact. La donnée ici mentionnée est donc un ordre de grandeur.
4. Le nombre de 51 zones d'attente ne doit pas faire illusion : la quasi-totalité des étrangers maintenus le sont dans les zones d'attente des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et Orly.
5. Source : Boisguérin Bénédicte, Minodier Christelle (dir.). *Le panorama des établissements de santé* – édition 2012, DREES, 2012. 172 p. (Études et statistiques).

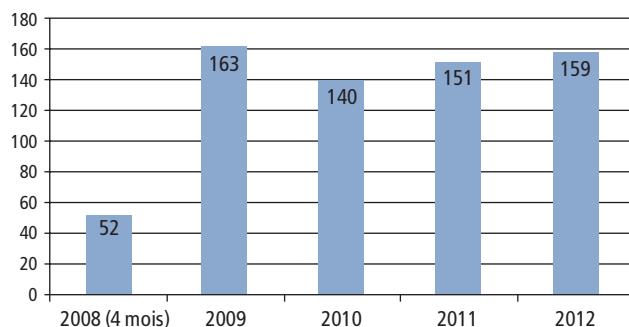
Catégories d'établissements	Nombre total d'étabts.	Visites en 2008	Visites en 2009	Visites en 2010	Visites en 2011	Visites en 2012	TOTAL	dont étabts. visités une seule fois <sup>1</sup>	visites sur nombre d'étabts.
,TOTAL GÉNÉRAL	5 219	52	163	140	151	159	665	643	48,44 % <sup>2</sup>

Le tableau se suffit à lui-même et n'appelle guère de commentaires autres que ceux qui suivront dans les rubriques ci-dessous. En quatre ans et quelques mois, le contrôle général a visité un nombre significatif d'établissements importants. Les trois quarts approximativement des établissements pénitentiaires et des centres éducatifs fermés, près de 30 % des établissements hospitaliers traitant de la maladie mentale. Le nombre de locaux de garde à vue est, en nombre relatif, beaucoup moins significatif : mais, en nombre absolu, il donne aux contrôleurs une solide expérience (plus du quart des commissariats a été visité) et, surtout, le nombre des établissements visités par rapport au nombre de gardes à vue réalisées est beaucoup plus significatif, dès lors que cette dernière donnée est l'un des critères de choix des visites de tels locaux et que, inversement, beaucoup de locaux de garde à vue (notamment dans les zones de gendarmerie) ont une activité en termes de placements en garde à vue très modeste.

En tout état de cause, l'examen approfondi et rigoureux d'un tel nombre de lieux de privation de liberté est sans précédent dans l'histoire du pays.

#### 4.1.2 Nombre de visites

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de visites	52	163	140	151	159



1. Le nombre de contre-visites est respectivement de une en 2009, cinq en 2010, six en 2011 et dix en 2012.
2. Le ratio est calculé non avec le total des établissements visités au moins une fois entre 2008 et 2012, indiqué dans la colonne précédente, mais sur ces visites dont il a été défaillé les visites des locaux de garde à vue, de rétention douanière, de dépôts et geôles des tribunaux et de locaux d'arrêts militaires ; soit 342 visites pour un total de 706 lieux de privation de liberté.

Il est rappelé ici que, en 2008, le Contrôleur général s'est engagé (notamment pour la détermination de ses dotations budgétaires) à effectuer cent cinquante visites annuelles. À l'exception de 2010, pendant laquelle pour des motifs variés l'équipe de contrôleurs a été légèrement réduite, il convient de relever que cet objectif a toujours été atteint ou dépassé. C'est le cas en 2012.

Les pouvoirs publics ont autorisé, dans un contexte difficile, le recrutement de quelques contrôleurs supplémentaires (voir ci-dessous, § 5.1). Mais, depuis 2008, les délais de visite n'ont cessé de croître (tableau ci-après § 4.1.3) : les nouveaux contrôleurs n'ont donc pas accru le nombre de visites mais ont permis d'améliorer nettement leur qualité, par un temps accru passé dans les établissements. On peut penser par conséquent que le nombre de visites annuelles ne s'accroîtra guère à l'avenir, sauf à réduire le temps des visites, ce qui est évidemment impensable.

#### 4.1.3 Durée moyenne des visites (jours)

	2009	2010	2011	2012
Centre éducatif fermé	2	3	4	4
Dépôt et geôles de tribunaux	1	2	2	1,5
Établissement pénitentiaire	4	4	5	5
Locaux de garde à vue	1	2	2	2
Rétention administrative	2	2	2	3
Rétention douanière	1	2	1	1,5
Établissement de santé	2	3	3	4
Moyenne générale	2	3	3	3

La durée des visites, comme il vient d'être indiqué, n'a cessé de croître, et ce pour toutes les catégories d'établissements visités (à l'exception des geôles de TGI<sup>1</sup>). Pour certains d'entre eux, on atteint d'évidence une durée stable : c'est le cas des établissements pénitentiaires, pour lesquels toutefois cette durée moyenne recouvre un éventail allant de trois jours à douze jours et pour les locaux de garde à vue. Pour d'autres, la progression se poursuit : c'est le cas en particulier des centres éducatifs fermés, des centres de rétention administrative et des établissements hospitaliers. Il n'est pas impossible qu'une marge de progression existe encore, en particulier pour ces derniers.

On doit rappeler aussi que, bien entendu, l'importance de l'équipe des contrôleurs visitant l'établissement est fonction de l'importance de celui-ci. En 2012, les effectifs ont varié de deux à vingt-deux contrôleurs.

1. Pour ces établissements, la durée est étroitement liée à l'importance des installations, et donc aux dimensions des juridictions visitées dans l'année. Ce facteur explique la régression de la durée moyenne de visite pour ces installations en 2012.

#### 4.1.4 Nature de la visite (depuis 2008)

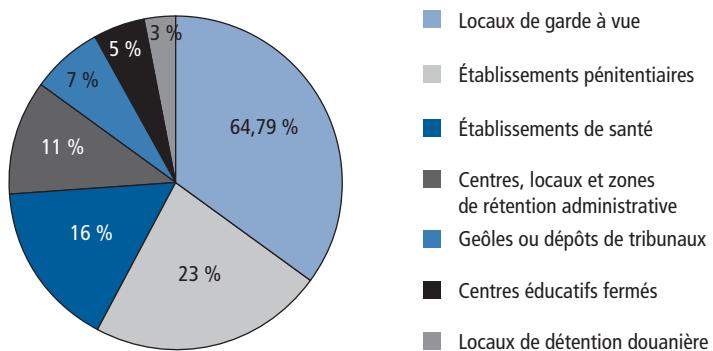
	Garde à vue, dépôts TGI, douanes...	Centres éducatifs fermés	Établissements de santé	Établissements pénitentiaires	Centres et locaux de rétention, zones d’attente...	TOTAL
Inopinées	304	29	53	63	64	513
Programmées	1	5	54	86	6	152

Il résulte des données ci-dessus que 77 % des visites effectuées depuis 2008 ont été faites de manière inopinée.

#### 4.1.5 Catégories d’établissements visités

Au total, 665 visites ont été effectuées depuis 2008. Leur répartition est la suivante :

- 35 % ont concerné des locaux de garde à vue ;
- 23 % des établissements pénitentiaires ;
- 16 % des établissements de santé ;
- 11 % des centres, locaux ou zones de rétention administrative ;
- 7 % des geôles ou dépôts de tribunaux ;
- 5 % des centres éducatifs fermés ;
- 3 % des locaux de rétention douanière.



#### 4.1.6 Contre-visites en 2012

Elles ont été effectuées dans les établissements suivants, déjà antérieurement visités (est indiquée entre parenthèses l’année de la première visite) :

- Tribunal de grande instance de Bobigny (2008) ;
- UTJ de Paris 18 (2008) ;
- Maison d’arrêt de Reims (2008) ;

- Centre de rétention administrative de Palaiseau (2009) ;
- Local de rétention administrative de Choisy-le-Roi (2008) ;
- Commissariat de Versailles (2008) ;
- Centre de rétention administrative de Toulouse (2009) ;
- Centre de détention de Mauzac (2010) ;
- Centre de rétention administrative de Rouen (Oissel) (2008) ;
- Maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône (2008).

## 4.2 Réalisation et effets des visites

Les données de 2012 s'inscrivent dans la continuité des remarques faites les années précédentes<sup>1</sup> notamment dans l'allongement des temps de présence, qui tend encore à s'accroître pour certaines catégories d'établissement ; dans l'utilisation des photographies qui, dans le cadre des procédures d'urgence, ont fait pour certaines d'entre elles l'objet de publication, corrélativement avec la publication des observations ; dans la mobilisation des équipes du contrôle : une visite faite en 2012 a mobilisé en deux semaines vingt-deux contrôleurs, effectif encore jamais atteint.

Ces effectifs sont nécessaires car l'examen des lieux se développe simultanément dans trois directions principales. D'une part, l'examen de l'état des lieux est aussi précis que possible, instruments de mesure à l'appui<sup>2</sup> ; d'autre part, le nombre de documents inventoriés s'élargit, par exemple aux données recueillies sous forme numérique dans les fichiers GIDE<sup>3</sup> ou du cahier électronique de liaison (CEL) ; enfin, dans certains établissements, le nombre d'entretiens sollicités peut être important et, avec ceux qui ne sont pas demandés, ils mobilisent de manière très importante les contrôleurs.

**Les contre-visites (ou retours dans des établissements déjà visités) se sont poursuivies en 2012.** Elles permettent, on le sait, de se faire une idée précise des transformations effectuées postérieurement aux recommandations du contrôle général<sup>4</sup>. Elles peuvent être riches en bonnes surprises, lorsque des travaux ont été réalisés ou des modalités de gestion modifiées ; elles peuvent prodiguer de mauvaises surprises lorsque rien n'a changé, en dépit des engagements ministériels (cas d'un centre de rétention) ou même lorsque le climat de l'établissement s'est détérioré, à la suite d'une conjugaison de facteurs mettant en cause essentiellement le comportement des responsables (cas d'un centre de détention du Sud de la France).

1. Cf. *Rapports d'activité pour 2010*, p. 274 et s. et pour 2011, p. 288 et s.

2. Les dimensions des cellules et le nombre de leurs occupants sont, notamment, toujours pris en considération, comme le montrent d'évidence les rapports publics et les images tournées sur les lieux des visites (dans le film « *À l'ombre de la République* »).

3. Gestion informatisée des détenus.

4. Cf. chapitre 2 ci-dessus.

**Le partage entre visites inopinées et visites annoncées n'a pas varié significativement** dès lors que les premières ont un caractère systématique pour les établissements de taille modeste ou moyenne (locaux de garde à vue, centres de rétention, centres éducatifs fermés...), les secondes étant laissées à l'appréciation du chef de mission, compte tenu des données rassemblées avant le départ, pour les autres établissements.

**Le contrôle général a – telle était bien l'intention – eu une occasion renouvelée de s'interroger sur ses méthodes en confrontant celles adoptées jusqu'alors avec les approches des équipes de pays étrangers** (cf. ci-dessous). Des discussions ont eu lieu, notamment dans le cadre du séminaire annuel, sur l'intérêt de la diffusion de questionnaires auprès des personnes privées de liberté et d'entretiens menés non pas avec une personne mais avec des groupes de personnes rassemblés à cet effet. Ces manières de faire ont été jugées comme corrélées étroitement avec un objectif d'évaluation de la gestion des établissements qui ne relève pas des prérogatives du contrôle général. **Il a paru préférable de maintenir toute la souplesse désirable dans les manières d'opérer, sans en écarter absolument aucune, mais en maintenant dans tous les cas, en tout état de cause, le caractère confidentiel des entretiens.** Dès à présent, les contrôleurs ont des conversations sous des formes diverses, allant de l'entretien prolongé en tête-à-tête dans une pièce à part à la discussion spontanée avec des groupes de personnes ou des conversations approfondies avec deux ou trois personnes dans une chambre ou une cellule. L'important est que chacun de ceux qui souhaite être entendu le soit dans des conditions qu'il juge lui-même parfaitement appropriées à ses vœux, qu'il puisse s'exprimer librement et en confiance, sans stéréotype, et que les contrôleurs puissent recueillir l'information dont ils ont besoin. Ces prescriptions valent évidemment autant pour les personnes privées de liberté que pour le personnel.

**Aucune difficulté inédite n'est survenue durant les visites en 2012, à l'exception de celles qui ont pu être signalées *supra* dans ce rapport<sup>1</sup>.** On doit signaler toutefois qu'au moins à une reprise, une personne entendue en entretien particulier avec un contrôleur s'est emportée et a mis fin à la conversation en manifestant très bruyamment. Les personnels ont établi à son encontre un compte-rendu d'incident. Il a été demandé au chef d'établissement de ne donner aucune suite disciplinaire à ce compte-rendu, pour conserver à la visite un caractère de neutralité (sans effet direct) tant à l'égard des personnes privées de liberté qu'à l'égard des personnels.

**Cette neutralité cesse évidemment lorsque le contrôle général doit, pour des motifs que lui reconnaît la loi, faire usage des prérogatives qu'il détient :** saisine du parquet sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale ; saisine de l'autorité disciplinaire. Ces deux procédures ont été mises en œuvre en 2012, la seconde dans deux cadres différents : dans le premier cas, une sanction disciplinaire a été prononcée, dans une maison centrale, à la suite d'une inspection demandée consécutivement au signalement

---

1. Notamment le refus du parquet de communication de procès-verbaux de fin de garde à vue.

par le contrôle de faits répréhensibles ; dans le second, le ministre de l'intérieur a été saisi à la suite de traces de violence demeurées, après enquête, inexpliquées dans un centre de rétention administrative.

Comme il a été dit, à ces procédures entreprises sans hésitation, il est souvent préférable d'interpeller sur place le chef d'établissement, afin de le mettre à même de prendre les mesures immédiates nécessaires. Cela peut survenir même lorsque des faits surviennent aux dépens des contrôleurs. L'un d'eux, au cours d'une visite, a été ainsi volontairement enfermé dans une cellule avec une personne détenue dont le comportement était très agité. Il a été demandé au chef d'établissement que le responsable soit convoqué et réprimandé. La neutralité des visites doit être compatible avec le respect dû aux fonctions des contrôleurs, dès lors que ceux-ci veillent à respecter les personnes qu'ils rencontrent, quelles qu'elles soient.

### 4.3 L'élaboration des rapports

La procédure adoptée pour la confection des rapports de visite, qui met en œuvre un double échange contradictoire, le premier avec le chef d'établissement, le second avec l'autorité ministérielle, est en soi consommatrice de temps : il est impossible d'imposer à ces contradicteurs des délais de réponse incompatibles avec la possibilité de s'informer et de peser les termes de la réplique.

Mais on ne doit pas cacher que l'importance des documents recueillis et des équipes mobilisées rend également plus lente la rédaction, d'une part, des rapports dits de « constat » (pré-rapport envoyé au chef d'établissement) et, d'autre part, des rapports appelés de « visite » (rapport final envoyé aux ministres). Cette rédaction nécessite un effort de synthèse de chacun des rédacteurs toujours plus sensible et une coordination entre rédacteurs toujours plus étendue. Elle impose une relecture et l'élaboration de documents complémentaires aux responsables du contrôle général plus gourmandes en temps.

Il en résulte que les délais d'achèvement des procédures sont longs, au-delà du raisonnable, c'est-à-dire de ce qu'attendent en particulier les interlocuteurs du contrôle. Des efforts ont été faits en 2012 dans les techniques de gestion des textes<sup>1</sup>, dans la répartition des tâches et dans la mise en ligne des rapports définitifs. Ils ne sont vraisemblablement pas suffisants. L'état des effectifs du contrôle, joints à celui du nombre de visites réalisées chaque année rend peu probable une amélioration substantielle dans les mois qui viennent<sup>2</sup>.

1. Le logiciel Acropolis déjà mentionné à propos des saisines.

2. Pas plus d'ailleurs que n'augmentera significativement le nombre de visites annuel qui demeurera aux alentours de 150, sans croître jusqu'à 170 comme il a été espéré un moment avec la croissance des effectifs de contrôleurs.

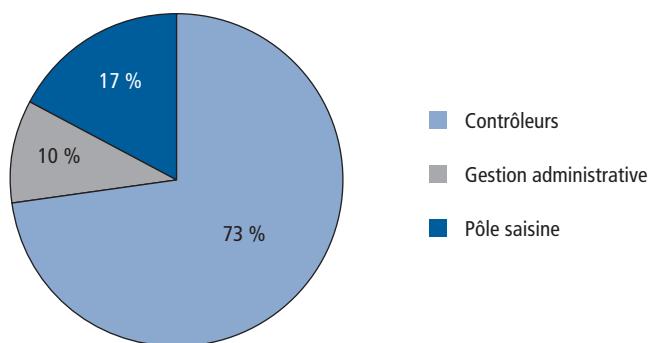
## 5. Les moyens alloués au Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2012

### 5.1 Les effectifs

La loi de finances pour 2012 a fixé à un total de vingt-sept le plafond d’emplois du contrôle général<sup>1</sup>.

En effet, en raison de la forte augmentation de l’activité du contrôle, ce sont trois emplois supplémentaires qui ont été accordés par les pouvoirs publics par rapport à 2011, soit une [hausse de 12,5 %](#). Ces créations ont été affectées au pôle saisine chargé de répondre au courrier des personnes privées de liberté (cf. les données relatives au nombre de saisines mentionnées au § 3 ci-dessus).

Ainsi, l’effectif géré pour 2012 s’est établi à [vingt-neuf personnes à temps plein](#), dont deux contrôleurs mis à disposition par leur administration, l’un par l’Assemblée nationale et l’autre par l’Assistance publique – Hôpitaux de Marseille (AP-HM).



Au cours de l’année 2012, le contrôle général a enregistré le départ de deux contrôleurs, tandis que cinq nouvelles personnes l’ont rejoint : deux chargés d’enquête<sup>2</sup> au pôle saisine et trois contrôleurs dont la secrétaire générale<sup>3</sup>. Un commissaire divisionnaire de la police nationale, issu de la police aux frontières, a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> décembre 2012.

Au 31 décembre 2012, le contrôle général recevait également le renfort de quinze contrôleurs à temps partiel (sur le fondement de l’article 3 du décret du 12 mars 2008)

1. Pour mémoire, il est rappelé que la loi de finances pour 2008 (année de création du contrôle) fixait ce plafond à dix-huit.
2. Le recrutement de deux des trois chargées d’enquête avait été anticipé fin 2011. L’une avait pris ses fonctions fin 2011 du fait de la vacance d’un poste de contrôleur, la seconde est arrivée en février 2012.
3. Aude Muscatelli a succédé le 1<sup>er</sup> mai à Xavier Dupont, nommé à la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA) en qualité de directeur des établissements et services médico-sociaux.

qui participent aux missions de contrôle de façon occasionnelle. Au cours de l'année 2012, trois de ces contrôleurs « extérieurs » ont mis fin à leur collaboration tandis que trois autres l'ont rejoint.

	2008	2009	2010	2011	2012	
					Effectifs	Ev / 2008
Effectifs permanents <sup>1</sup>	17	16	19	26	29	71 %
Effectifs non permanents	10	16	16	15	15	50 %
Total <sup>2</sup>	27	32	35	41	44	63 %

S'agissant de la parité femmes-hommes, le contrôle général compte, au 31 décembre 2012, 21 femmes pour 23 hommes, soit 48 % de femmes.

L'âge moyen des effectifs permanents du contrôle général s'établit à 50,1 ans, soit un léger rajeunissement par rapport à 2011 (52,1 ans).

L'âge moyen des femmes est plus jeune que celui des hommes avec respectivement 45,3 ans et 58,1 ans. Il est rappelé sur ce point que le « profil » du contrôleur implique en tout état de cause une forte expérience et une compétence étendue dans les domaines de compétence du contrôle.

L'année 2012 a connu une augmentation du nombre de jours d'arrêt de travail même si le nombre d'agents concernés (3) était stable par rapport à 2011. En effet, onze arrêts totalisant 229 jours ont été enregistrés contre dix arrêts pour 197 jours.

Pour l'année 2012, le contrôle général a en outre accueilli dix stagiaires pour une durée moyenne de stage de 10,4 semaines.

Les stagiaires sont issus de l'école nationale de la magistrature, d'écoles du Barreau et des instituts régionaux d'administration. Un magistrat de l'ordre administratif et un directeur des services pénitentiaires ont été également accueillis. Il est rappelé qu'en la matière le contrôle privilégie les stagiaires de longue durée (quatre mois et plus) dès lors que celle-ci permet de les former et de leur confier des missions nécessaires à la marche de l'institution, en particulier en matière de saisines.

Le nombre d'actions de formation et de jours de formation organisés par le contrôle général en 2012 s'élève respectivement à vingt actions et cinquante-huit jours. Il est à noter qu'aucune dépense de formation n'a été engagée par le contrôle, qui bénéficie d'un accès gratuit à diverses formations (ENM, DSAF<sup>3</sup>...). 45% des agents ont bénéficié d'au moins une formation au cours de l'année.

1. Y compris deux mises à disposition à partir de 2011.

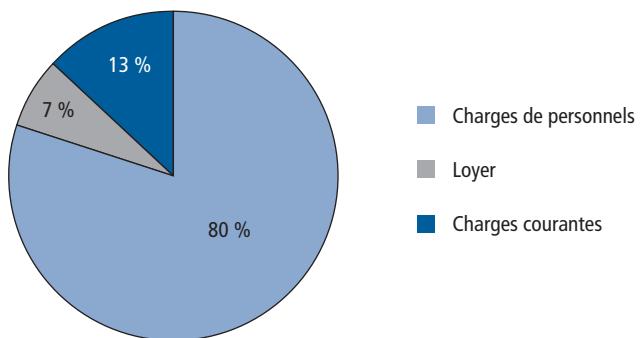
2. Il s'agit de l'effectif physique.

3. Direction des services administratifs et financiers (Premier ministre).

## 5.2 Le budget

Le budget total du contrôle général est de 4,38 millions d'euros<sup>1</sup>, inscrit au programme 308 « protection des droits et libertés », commun à beaucoup d'autorités administratives indépendantes, dont la gestion « technique » incombe au secrétariat général du Gouvernement.

### Répartition du budget global



#### 5.2.1 Les crédits de rémunération (titre II)

Les crédits ont été augmentés de 194 500 d'euros, hors CAS, afin de permettre le recrutement de trois agents pour le pôle chargé des saisines.

Une partie du budget alloué pour les rémunérations des contrôleurs extérieurs n'est pas consommée (204 840 € sur 351 840 €). Ces crédits avaient été accordés à l'origine pour pallier le faible nombre de personnels permanents. Malheureusement, la difficulté de trouver – en dépit d'un grand nombre de candidatures spontanées – les personnes aptes à occuper des fonctions de contrôleur explique la non-consommation d'une partie des crédits. Cette circonstance pèse d'autant plus que le contrôle général recherche souvent, dans une période donnée, des expériences particulières : cette exigence a expliqué à plusieurs reprises que des emplois pouvant être financés n'ont pas été pourvus pendant plusieurs semaines ou mois. Cependant cette faculté de recrutement est essentielle au fonctionnement des missions et les prélèvements successifs qui ont été opérés au cours de l'année 2012 mettent en péril l'exécution du budget 2013, si les contraintes ne sont pas allégées.

Par ailleurs, la vacance du poste de praticien hospitalier qui n'a pu être recruté à temps plein mais par le biais d'une mise à disposition, remboursée sur les crédits hors titre II, a créé un disponible (134 000 €) qui a été utilisé pour le recrutement temporaire

1. Dotation LFI en crédits de paiement.

de deux contrats saisonniers. Ce poste a permis le recrutement d'un second commissaire de police au 1<sup>er</sup> décembre 2012.

Compte tenu du contexte budgétaire, 144 373 € de crédits ont été annulés sur le titre II.

### 5.2.2 Les autres titres

Les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) ne sont pas d'un montant équivalent car les autorisations nécessaires au loyer ont été engagées en 2011 pour la durée du bail restant à courir jusqu'en décembre 2014 : elles sont donc inférieures cette année.

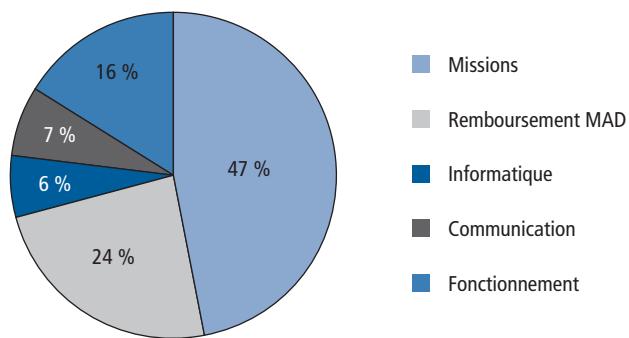
Une dotation complémentaire de 100 000 euros obtenue en gestion 2011 pour permettre le remboursement sur les crédits de fonctionnement de la mise à disposition du praticien hospitalier a été pérennisée en LFI 2012.

Le contrôleur général dispose ainsi, après gel, de 541 183 euros en autorisation d'engagement et de 780 780 € en crédits de paiement.

Les principaux postes de charges, outre le loyer qui représente une dépense annuelle de 243 850 € (soit 524 €/m<sup>2</sup>)<sup>1</sup>, sont les suivants :

- Les frais de mission : 233 550 euros ont permis notamment de réaliser 154 visites ;
- Le remboursement de la mise à disposition du praticien hospitalier (121 039 euros) ;
- Le fonctionnement usuel (145 554 euros<sup>2</sup>) dont l'informatique (28 219 euros) et les dépenses de communication (34 900 euros).

#### Répartition des charges courantes calculées hors loyer



1. Soit légèrement plus de 31 % des dotations en CP.
2. Moins de 20 % des CP, les dépenses de communication lato sensu en représentant 4,5 %. Voir, dans le *Rapport d'activité pour 2011*, l'analyse détaillée de ces dernières dépenses, p. 296-297. Elles étaient alors de 3,3 %. S'y sont ajoutées, depuis lors, deux nouvelles dépenses : le coût du « fil » de l'Agence France-Presse et celui de la traduction en anglais du rapport annuel, étape malheureusement nécessaire pour faire connaître hors de France (voir ci-après) le rôle du contrôle général.

## 6 L’activité internationale du contrôle général des lieux de privation de liberté

Elle est inscrite dans le Protocole des Nations Unies annexé à la Convention contre la torture et autres traitements cruels inhumains et dégradants. En effet ce traité, signé et ratifié par la France, qui est à l’origine du contrôle général au titre des « mécanismes nationaux de prévention [contre la torture] » qu’il prévoit, crée parallèlement un sous-comité spécialisé des Nations Unies de prévention contre la torture (baptisé de son acronyme SPT). Ce dernier a, en vertu de l’article 11 du Protocole, pour tâche non seulement de procéder à des visites de lieux privatifs de liberté, mais aussi de conseiller et d’aider les États parties à mettre en place les mécanismes nationaux de prévention et de maintenir un contact direct avec ceux-ci, une fois établis pour renforcer leurs capacités par des aides techniques et de formation, pour les conseiller et leur porter assistance.

Par conséquent, en vertu d’un traité en vigueur, le SPT, organisme international doit nouer des liens avec le contrôle général.

En sens inverse, la loi française du 30 octobre 2007 a inscrit à la charge du contrôle général une obligation (dont il est vrai la portée n’est pas précisée) de « coopération » avec les organismes internationaux compétents, c’est-à-dire ceux dont la mission est proche de la sienne. Elle ne fait pas obstacle naturellement à d’autres formes de coopération internationale, et le contrôle général n’a pas manqué de les développer pour autant qu’il en ressentait le besoin et aussi à raison des sollicitations qui lui ont été adressées.

### 6.1 L’action internationale multilatérale

Comme les précédents rapports d’activité l’ont indiqué, elle a eu d’abord pour cadre le Conseil de l’Europe dont les services – notamment la direction générale des droits de l’homme – ont mis sur pied une sorte de réseau d’entraide aux « mécanismes nationaux de prévention » créés dans les États membres du Conseil de l’Europe en application du Protocole des Nations Unies, avec l’aide (d’abord modérément enthousiaste) du Comité de prévention de la torture (CPT) de ce même Conseil et surtout de l’Association pour la prévention de la torture (ONG internationale basée à Genève), sur un financement d’États et de l’Union européenne. Ce réseau a fonctionné deux ans et demi sous forme de réunions plénières (une fois par an) et d’ateliers spécialisés. Les financements n’étant pas pérennes, il a cessé à partir de la mi-2012 ses activités.

*L’existence de ce réseau n’a pas fait obstacle à la constitution de liens directs et réguliers entre le contrôle général et le Comité de prévention de la torture, d’une part, et les autres institutions du Conseil de l’Europe, d’autre part. C’est ainsi qu’en 2012, le Contrôleur général a été entendu par le Comité « Immigration » de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe, réuni en session à Paris, le 1<sup>er</sup> juin.*

Dans le prolongement de ce qui avait été entrepris les années précédentes, les relations ont été poursuivies également avec l'Union européenne qui, au moins pour les vingt-sept États membres, pourrait avantageusement fédérer des échanges entre les mécanismes nationaux existants. À cette fin, le Contrôleur général a rencontré à Bruxelles, le 27 mars, la directrice générale de la DG « Justice » de la Commission européenne.

Des travaux ont été menés à l'égard de diverses instances des Nations Unies à l'initiative des directions du ministère des affaires étrangères, en particulier de sa direction des affaires juridiques. En outre, grâce à la volonté de la représentation permanente française aux Nations Unies et de l'ambassadeur Gérard Araud, conjuguée avec celle de l'Association pour la prévention de la torture, le contrôleur général a participé à une table ronde sur la mise en œuvre du Protocole devant des représentants de diverses représentations permanentes étrangères, le 11 mai.

Surtout à l'invitation du Sous-comité de prévention de la torture (SPT) réuni en session plénière sous la présidence du Professeur Evans, le Contrôleur général a été entendu le 15 novembre et a pu expliquer à ses vingt-cinq membres (dont un Français, ancien contrôleur, le Dr Obrecht) les réalisations et les principes d'action du « mécanisme nationale de prévention » français.

Ces réunions, qu'il n'est naturellement pas possible de multiplier, permettent de tisser des liens utiles et surtout de confronter l'expérience nationale avec celles d'autres pays qui ont, comme la France, signé et ratifié le Protocole.

## 6.2 L'action internationale bilatérale

Comme il l'a indiqué dans le précédent rapport d'activité, l'action bilatérale paraît, bien plus que l'action multilatérale, de nature à stimuler l'efficacité et l'originalité des modes d'action retenus par le contrôle général.

C'est pourquoi, en 2012, une coopération active s'est poursuivie avec le « mécanisme national de prévention » (Her Majesty's Inspectorate of Prisons ou HMI-Prisons) pour l'Angleterre et le Pays de Galles, dirigé par M. Nick Hardwick. Deux visites conjointes ont été organisées à la fois dans des lieux de privation de liberté français et dans d'autres relevant des autorités britanniques. Elles font suite à deux autres effectuées en 2011. Ces visites ont donné lieu ensuite à des remarques de chacun des deux organismes sur le fonctionnement de l'autre, dont sont issues des réflexions (déjà mentionnées à propos des visites) utiles au contrôle général.

D'une manière différente, les Sénégalais ayant nommé en 2012 un « Observateur général des lieux de privation de liberté », après le vote d'une loi qui n'est pas sans parenté avec la loi française, l'Association pour la prévention de la torture, qui les conseille en la matière, a souhaité, pour contribuer à la formation de cette autorité (magistrat d'origine) et de son secrétaire général, les faire participer à des missions du contrôle. Chacun

d’eux a donc été associé, en juin, à une mission avec le contrôle général dans des lieux de privation de liberté distincts. Cette association a permis d’utiles échanges avec les contrôleurs.

Plusieurs pays, soit qu’ils aient déjà mis en place un « mécanisme national de prévention », soit qu’ils aient des projets de le faire, ont souhaité, par l’intermédiaire du ministère des affaires étrangères ou non, rencontrer des membres du contrôle général pour être informés de leur activité. Des délégations, en particulier d’Afrique ou d’Europe de l’Est, ont été reçues à cet effet. Un contrôleur s’est rendu dans la même intention dans la fédération de Russie et le contrôleur général s’est déplacé de la même manière en Belgique (dépourvue aujourd’hui d’un tel mécanisme).

Enfin, profitant de son intervention aux Nations Unies, le Contrôleur général a pu, grâce à l’ambassadeur M. François Delattre et aux magistrats de liaison de l’ambassade, ainsi qu’à la fondation Open society, visiter un lieu de détention en Pennsylvanie, un autre à New-York<sup>1</sup> et rencontrer de nombreuses associations œuvrant dans le domaine de la protection des personnes privées de liberté.

\* \* \*

L’action du contrôle général est loin, comme on pourrait le penser, de se concentrer sur les seules visites. Celles-ci sont précédées d’un travail de recueil des données disponibles et suivies d’un important travail de réflexion et de rédaction. Les saisines, dont les contenus posent de manière générale des difficultés croissantes (s’agissant de questions relatives à l’aménagement de peines, à la confusion de peines, à l’application de la loi – par exemple pour les fouilles en détention –, aux biens dont il est possible de refuser à l’hôpital la possession aux personnes malades...) occupent beaucoup des effectifs croissants. Les liens avec tous ceux dont les préoccupations professionnelles, associatives, religieuses... les conduisent dans les lieux de privation de liberté sont essentiels car susceptibles d’alimenter les réflexions et la manière d’agir du contrôle : il faut donc vivifier ces liens et les entretenir. Les chercheurs constituent une source irremplaçable pour la mise en œuvre d’outils conceptuels : ils doivent être lus et entendus. On vient de le voir, la confrontation avec des méthodes différentes d’autres pays est nécessaire. Par-dessus tout, la relation avec les pouvoirs politiques (tant exécutif que législatif) et l’autorité judiciaire, avec les auxiliaires de justice ; et les explications inlassables auprès du grand public, si friand de mythologies sur ces sujets, sont les cheminements nécessaires d’une action durable. Ce sont ces voies que le contrôle général emprunte avec détermination, en s’efforçant, chemin faisant, de définir une stratégie d’évolution pour les lieux de privation de liberté, dont les chapitres précédents ont donné des éléments.

---

1. Le déplacement en Russie a fourni également l’occasion de visiter des établissements pénitentiaires.

## Chapitre 9

# Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrages<sup>1</sup>

Les principales sources statistiques incluant des données sur les mesures privatives de liberté et les personnes concernées ont été décrites dans une première contribution au rapport d'activité 2009 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Le lecteur est invité à s'y reporter ainsi qu'aux précédents rapports 2010 et 2011 pour compléter la présente contribution sur le plan des définitions et des méthodes de collecte des données.

Pour cette édition, les mêmes données de base sont de nouveau actualisées selon les calendriers de diffusion propres aux diverses sources. Elles sont présentées sous forme de graphiques ou de tableaux.

---

1. Données aimablement transmises par Bruno Aubusson de Cavarlay en sa qualité de chercheur au CNRS et non en celle de président de la commission de suivi de la détention provisoire

## 1. Privation de liberté en matière pénale

### 1.1 Nombre de personnes mises en cause, mesures de garde à vue, personnes écrouées

Source : État 4001, ministère de l'Intérieur.

Champ : Crimes et délits signalés par les services de police et de gendarmerie au parquet (hors circulation routière), métropole.

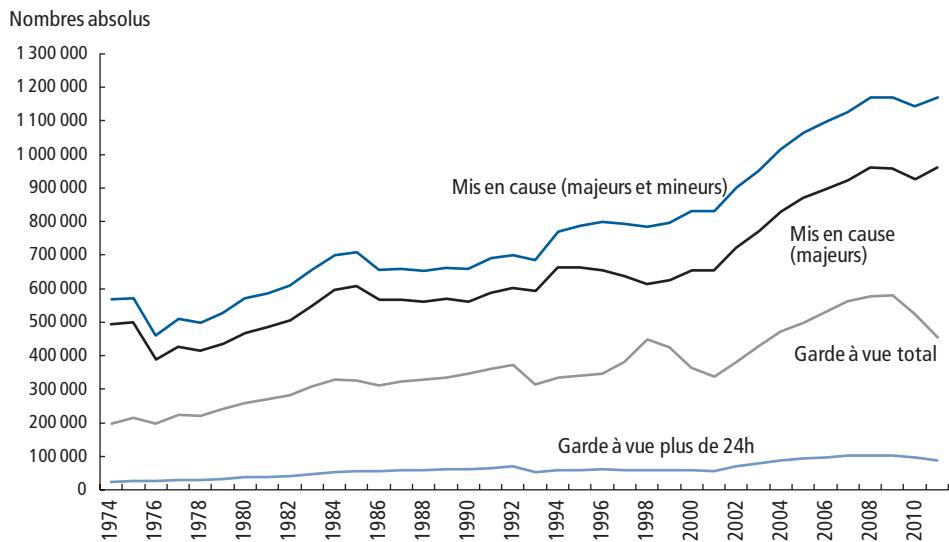
Moyennes quinquennales de 1975 à 1999, résultats annuels ensuite.

PÉRIODE	PERSONNES MISES EN CAUSE	MESURES DE GARDE À VUE	dont 24 heures au plus	dont plus de 24 heures	PERSONNES ÉCROUÉES
1975-1979	593 005	221 598	193 875	27 724	79 554
1980-1984	806 064	294 115	251 119	42 997	95 885
1985-1989	809 795	327 190	270 196	56 994	92 053
1990-1994	740 619	346 266	284 901	61 365	80 149
1995-1999	796 675	388 895	329 986	58 910	64 219
2000	834 549	364 535	306 604	57 931	53 806
2001	835 839	336 718	280 883	55 835	50 546
2002	906 969	381 342	312 341	69 001	60 998
2003	956 423	426 671	347 749	78 922	63 672
2004	1 017 940	472 064	386 080	85 984	66 898
2005	1 066 902	498 555	404 701	93 854	67 433
2006	1 100 398	530 994	435 336	95 658	63 794
2007	1 128 871	562 083	461 417	100 666	62 153
2008	1 172 393	577 816	477 223	100 593	62 403
2009	1 174 837	580 108	479 728	100 380	59 933
2010	1 146 315	523 069	427 756	95 313	60 752
2011	1 172 547	453 817	366 833	86 984	61 274

## 1.2 Évolution des personnes mises en cause, mesures de garde à vue et écroués

Source : État 4001, ministère de l'Intérieur.

Champ : Crimes et délits signalés par les services de police et de gendarmerie au parquet (hors circulation routière). Les chèques sans provision sont également exclus par souci d'homogénéité. Métropole.



### 1.3 Nombre et taux de recours à la garde à vue par types d’infractions

Source : État 4001, ministère de l’Intérieur.

Champ : Crimes et délits signalés par les services de police et de gendarmerie au parquet (hors circulation routière), métropole.

Type d’infraction	1994			2008			2011		
	Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue		Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue		Personnes mises en cause	Mesures de garde à vue	
Homicide	2 075	2 401	115,7 %	1 819	2 134	117,3 %	1 986	2 277	114,7 %
Proxénétisme	901	976	108,3 %	759	768	101,2 %	887	917	103,4 %
Vols avec violence	18 618	14 044	75,4 %	20 058	18 290	91,2 %	21 101	18 203	86,3 %
Agressions sexuelles	10 943	8 132	74,3 %	14 969	12 242	81,8 %	14 933	10 638	71,2 %
Cambrilages	55 272	34 611	62,6 %	36 692	27 485	74,9 %	41 335	28 384	68,7 %
Vols à la roulette	35 033	22 879	65,3 %	20 714	16 188	78,2 %	19 307	13 214	68,4 %
Étrangers	48 514	37 389	77,1 %	119 761	82 084	68,5 %	95 147	64 867	68,2 %
Trafic de stupéfiants	13 314	11 543	86,7 %	23 160	15 570	67,2 %	18 526	12 418	67,0 %
Vols de véhicules	40 076	24 721	61,7 %	20 764	15 654	75,4 %	16 879	10 760	63,7 %
Incendies, explosifs	2 906	1 699	58,5 %	7 881	6 249	79,3 %	7 322	4 552	62,2 %
Outrages et violences à fonctionnaire	21 535	10 670	49,5 %	42 348	29 574	69,8 %	39 756	24 133	60,7 %
Autres mœurs	5 186	2 637	50,8 %	12 095	8 660	71,6 %	11 789	6 407	54,3 %
Autres vols	89 278	40 032	44,8 %	113 808	61 689	54,2 %	116 197	50 886	43,8 %
Faux documents	9 368	4 249	45,4 %	8 260	4 777	57,8 %	9 592	4 143	43,2 %
Coups et blessures	50 209	14 766	29,4 %	150 264	73 141	48,7 %	152 311	56 370	37,0 %
Destructions, dégradations	45 591	12 453	27,3 %	74 115	29 319	39,6 %	61 187	17 879	29,2 %
Usage de stupéfiants	55 505	32 824	59,1 %	149 753	68 711	45,9 %	171 246	49 851	29,1 %
Armes	12 117	5 928	48,9 %	23 455	10 103	43,1 %	27 391	7 827	28,6 %
Vols à l’étalage	55 654	11 082	19,9 %	58 674	20 661	35,2 %	61 924	17 002	27,5 %
Autres atteintes aux personnes	28 094	5 920	21,1 %	65 066	20 511	31,5 %	63 980	15 899	24,8 %
Escroquerie, abus de confiance	54 866	17 115	31,2 %	63 123	21 916	34,7 %	62 971	13 932	22,1 %
Fraudes, délinquance économique	40 353	6 636	16,4 %	33 334	9 700	29,1 %	36 168	6 490	17,9 %
Autre police générale	15 524	3 028	19,5 %	6 190	926	15,0 %	8 212	957	11,7 %
Chèques impayés	4 803	431	9,0 %	3 135	457	14,6 %	3 926	263	6,7 %
Famille, enfant	27 893	1 707	6,1 %	43 121	4 176	9,7 %	48 845	3 071	6,3 %
Total	775 701	334 785	43,2 %	1 172 393	577 816	49,3 %	1 172 547	453 817	38,7 %

## 1.4 Entrées annuelles dans les établissements pénitentiaires selon la catégorie pénale

Source : Statistique trimestrielle de la population prise en charge en milieu fermé, ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, PMJ5.

Champ : Établissements pénitentiaires de métropole, ensemble des écroués

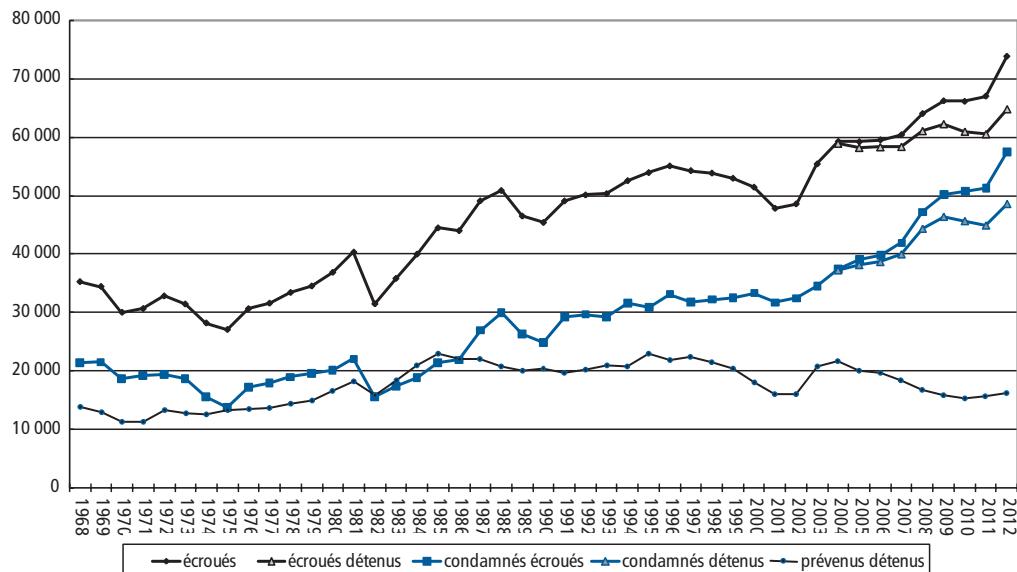
Période	Prévenus comparution immédiate	Prévenus instruction	Condamnés	Contrainte par corps *	Ensemble
1970-1974	12 551	44 826	14 181	2 778	74 335
1975-1979	11 963	49 360	16 755	2 601	80 679
1980-1984	10 406	58 441	14 747	1 994	85 587
1985-1989	10 067	55 547	17 828	753	84 195
1990-1994	19 153	45 868	18 859	319	84 199
1995-1999	19 783	37 102	20 018	83	76 986
2000	19 419	28 583	17 192	57	65 251
2001	20 195	23 688	20 006	33	63 922
2002	25 707	29 855	22 355	42	77 959
2003	27 111	29 100	21 602	19	77 832
2004	27 247	28 471	25 109	10	80 837
2005	29 466	28 387	23 772	4	81 629
2006	27 535	25 812	28 605	14	81 966
2007	25 427	27 243	33 565	16	86 251
2008	22 778	26 709	36 144	30	85 661
2009	20 587	24 828	35 697	19	81 131
2010	19 993	25 039	34 676	84	79 792
2011	20 225	24 827	39 674	117	84 843

(\*) Contrainte judiciaire à partir de 2005

## 1.5 Population sous écrou et population des détenus au 1<sup>er</sup> janvier de l’année

Source : Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, ministère de la Justice, Annuaire statistique de la Justice et direction de l’administration pénitentiaire, PMJ5.

Champ : Ensemble des établissements pénitentiaires, France entière (inclusion progressive des COM à partir de 1990, complète en 2003).



## 1.6 Répartition des condamnés écroués selon la durée de la peine en cours d’exécution (y compris aménagements de peine sans hébergement)

Source : Statistique trimestrielle de la population prise en charge en milieu fermé, ministère de la Justice, Direction de l’administration pénitentiaire, PMJ5.

Champ : ensemble des écroués ; 1970-1980, établissements pénitentiaires de métropole, France entière à partir de 1980 (inclusion progressive des COM à partir de 1990, complète en 2003).

Année	Durée de la peine exécutée : effectifs					Répartition en pourcentages			
	Moins de 1 an	1 à moins de 3 ans	3 à moins de 5 ans	5 ans et plus	Ensemble	Moins de 1 an	1 à moins de 3 ans	3 à moins de 5 ans	5 ans et plus
1970	6 239	5 459	1 660	4 616	17 974	34,7 %	30,4 %	9,2 %	25,7 %
1980	7 210	5 169	1 713	5 324	19 416	37,1 %	26,6 %	8,8 %	27,4 %
1980	7 427	5 316	1 791	5 662	20 196	36,8 %	26,3 %	8,9 %	28,0 %
1990	6 992	5 913	3 084	8 642	24 631	28,4 %	24,0 %	12,5 %	35,1 %
2000	8 365	6 766	4 139	13 856	33 126	25,3 %	20,4 %	12,5 %	41,8 %
2010	17 445	14 174	5 628	13 442	50 689	34,4 %	28,0 %	11,1 %	26,5 %
2011	17 535	14 780	5 709	13 248	51 272	34,2 %	28,8 %	11,1 %	25,8 %
2012	20 641	17 226	6 202	13 428	57 497	35,9 %	30,0 %	10,8 %	23,4 %

## 2. Hospitalisations psychiatriques sous contraintes

### 2.1 Évolution des mesures d'hospitalisation sans consentement en psychiatrie de 2007 à 2011

Source : DREES, SAE, tableau Q9.2.

Champ : Tous établissements, France métropolitaine et DOM

Mode d'hospitalisation	Année	Nombre de patients	Nombre d'entrées	Nombre de journées
Hospitalisation à la demande d'un tiers (HDT) devenu depuis la loi du 5/07/2011 admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers (ASPDT)	2006 <sup>1</sup>	43 957	52 744	1 638 929
	2007	53 788	58 849	2 167 195
	2008	55 230	60 881	2 298 410
	2009	62 155	63 158	2 490 930
	2010	63 752	68 695	2 684 736
	2011	63 345	65 621	2 520 930

Suite du tableau page suivante.../...

1. L'année 2006 est celle de l'introduction du tableau dans le SAE ; les résultats sont mentionnés seulement à titre d'information.

Mode d'hospitalisation	Année	Nombre de patients	Nombre d'entrées	Nombre de journées
Hospitalisation d'office (HO) (art. L. 3213-1 et L. 3213-2)  devenu depuis la loi du 5/07/2011 admission en soins psychiatriques à la demande d'un représentant de l'État (ASPDRE)	2006	10 578	12 010	756 120
	2007	13 783	14 331	910 127
	2008	13 430	14 512	1 000 859
	2009	15 570	14 576	1 083 025
	2010	15 451	15 714	1 177 286
	2011	14 967	14 577	1 062 486
Hospitalisation d'office / ASPDRE selon art. 122.1 du CPP et article L. 3213-7 du CSP	2006	221	146	56 477
	2007	353	303	59 844
	2008	453	458	75 409
	2009	589	477	104 400
	2010	707	685	125 114
	2011	764	783	124 181
Hospitalisation d'office judiciaire selon l'article 706-135 du CPP	2006			
	2007			
	2008	103	104	6 705
	2009	38	23	18 256
	2010	68	39	9 572
	2011	194	251	21 950
Ordonnance Provisoire de Placement	2006	518	1 295	22 929
	2007	654	1 083	31 629
	2008	396	411	13 214
	2009	371	378	14 837
	2010	370	774	13 342
	2011	289	317	14 772
Hospitalisation selon l'art. D. 398 du CPP (détenus)	2006	830	1 047	19 145
	2007	1 035	1 189	26 689
	2008	1 489	1 717	39 483
	2009	1 883	2 254	48 439
	2010	2 028	2 493	47 492
	2011	2 070	2 411	46 709

## 2.2 Hospitalisation sans consentement ou sous contrainte en 2011

Source : Agence technique de l'information sur l'hospitalisation, statistiques PMSI.

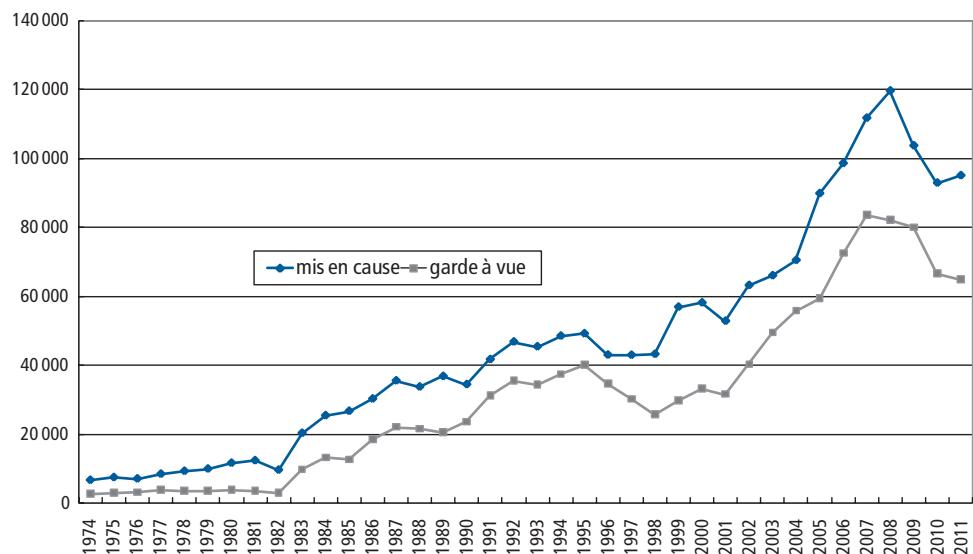
Champ : France métropolitaine et DOM, établissements publics et privés.

Hospitalisation sans consentement ou sous contrainte	Nombre de séjours	Nombre de journées (milliers)	Nombre de patients	Age moyen	Homme	Séjours terminés
Hospitalisation à la demande d'un tiers ASPDT	74 585	2 553,9	60 709	42,7	54,5	61,6
Hospitalisation d'office ASPDRE	19 192	1 180,1	15 975	39,4	82,4	56,4
Hospitalisation personnes jugées pénallement irresponsables	619	69,1	436	37,0	93,8	51,0
Ordonnance provisoire de placement	298	10,7	244	21,4	65,3	71,0
Hospitalisation de détenus	1 747	34,3	1 390	32,4	94,0	89,2
Total	95 333	3 848,1	76 670	41,8	60,9	61,1

### 3. Rétention administrative

#### 3.1 Nombre de personnes mises en cause pour infractions à la police des étrangers et nombre de mesures de garde à vue

Source : État 4001, ministère de l’Intérieur.



### 3.2 Mise à exécution des mesures d'éloignement d'étrangers (2002-2010)

Source : Rapports annuels du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), DCPAF.

Année	Mesures	ITF	APRF	OQTF	APRF + OQTF	Arrêté d'expulsion	Réadmission	Éloignements forcés (sous-total)	Retours volontaires	Total éloignements
2002	prononcées	6 198	42 485	-	42 485	441		49 124		49 124
	exécutées	2 071	7 611	-	7 611	385		10 067		10 067
	exécution	33,4 %	17,9 %	-	17,9 %	87,3 %		20,5 %		
2003	prononcées	6 536	49 017	-	49 017	385		55 938		55 938
	exécutées	2 098	9 352	-	9 352	242		11 692		11 692
	exécution	32,1 %	19,1 %	-	19,1 %	62,9 %		20,9 %		
2004	prononcées	5 089	64 221	-	64 221	292		69 602		69 602
	exécutées	2 360	13 069	-	13 069	231		15 660		15 660
	exécution	46,4 %	20,4 %	-	20,4 %	79,1 %		22,5 %		
2005	prononcées	5 278	61 595	-	61 595	285	6 547	73 705		73 705
	exécutées	2 250	14 897	-	14 897	252	2 442	19 841		19 841
	exécution	42,6 %	24,2 %	-	24,2 %	88,4 %		26,9 %		
2006	prononcées	4 697	64 609	-	64 609	292	11 348	80 946		80 946
	exécutées	1 892	16 616	-	16 616	223	3 681	22 412		23 831
	exécution	40,3 %	25,7 %	-	25,7 %	76,4 %		27,7 %	1 419	
2007	prononcées	3 580	50 771	46 263	97 034	258	11 138	112 010		112 010
	exécutées	1 544	11 891	1 816	13 707	206	4 428	19 885		23 196
	exécution	43,1 %	23,4 %	3,9 %	14,1 %	79,8 %		17,8 %	3 311	
2008	prononcées	2 611	43 739	42 130	85 869	237	12 822	101 539		101 539
	exécutées	1 386	9 844	3 050	12 894	168	5 276	19 724		29 796
	exécution	53,1 %	22,5 %	7,2 %	15,0 %	70,9 %		19,4 %	10 072	
2009	prononcées	2 009	40 116	40 191	80 307	215	12 162	94 693		94 693
	exécutées	1 330	10 422	4 914	15 336	198	4 156	21 020	8 268	29 288
	exécution	66,2 %	26,0 %	12,2 %	19,1 %	92,1 %		22,2 %		
2010	prononcées	1 683	32 519	39 083	71 602	212	10 849	84 346		84 346
	exécutées	1 201	9 370	5 383	14 753	164	3 504	19 622	8 404	28 026
	exécution	71,4 %	28,8 %	13,8 %	20,6 %	77,4 %		23,3 %		

### 3.3 Centres de rétention administrative (métropole). Capacité théorique, nombre de placements, durée moyenne de placement, issue du placement

Source : Rapports annuels du CICI sauf pour les retenus reconduits et rapport de la commission des finances du Sénat (3 juillet 2009) pour les retenus reconduits.

Champ : métropole

Année	Capacité théorique	Nombre de placements	Taux d'occupation moyen	Durée moyenne de la rétention (en jours)	Retenus reconduits hors retours volontaires (*)	% reconduits/ placements
2002		25 131				
2003		28 155	64 %	5,6		
2004	944	30 043	73%	8,5		
2005	1 016	29 257	83%	10,2		
2006	1 380	32 817	74%	9,9	16 909	52%
2007	1 691	35 246	76%	10,5	15 170	43%
2008	1 515	34 592	68%	10,3	14 411	42%
2009	1 574	27 699	60%	10,2		40% (*)
2010	1 566	27 401	55%	10,0		

(\*) Rapport CICI 2010. Le rapport 2011 donne un taux de 42% pour les CRA dotés d'un pôle interservices éloignement et de 37 % pour les autres.

## Annexe 1

### Tableau récapitulatif des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2012<sup>1</sup>

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Centres de rétention	Discipline et sanctions	Durée de la rétention	La question de la durée de la rétention (45 jours) ne peut être regardée comme définitivement tranchée ; le Contrôleur général recommande qu'elle soit fixée de nouveau à 32 jours au plus.	1
Centres de rétention		Procédure disciplinaire et durée de l'isolement	<b>Un cadre légal doit définir une procédure disciplinaire et les modalités de son exercice en fixant, notamment, une durée maximum de placement en isolement des personnes retenues.</b>	3 + 1
Centres de rétention		Registre d'isolement	<b>Un registre spécialement dédié aux placements à l'isolement doit être ouvert</b> qui mentionne, <i>a minima</i> , le motif, les heures de début et de fin de placement ainsi que l'autorité procédant à la mesure – un avis à l'autorité judiciaire devrait être fait immédiatement – mais aussi qui prévoit les modalités de surveillance des mises à l'écart (fréquence des rondes, suivi médical, utilisation des moyens de contention).	3

1. Ces recommandations issues des chapitres thématiques du présent rapport ne sont en aucun cas exclusives de celles formulées par le CGLPL dans ses avis et recommandations publiés au Journal officiel au cours de l'année 2012, dont le contenu est rappelé dans le 1er chapitre de ce rapport et qui sont accessibles sur le site internet de l'institution [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr).

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Centres de rétention		Délai de recours	<p>Le législateur devrait procéder à une modification de l’article L 552-1 du CESEDA pour neutraliser la durée de passage en LRA ainsi que les jours de fermeture des greffes en CRA (généralement le samedi et le dimanche) dans le calcul du délai de recours de quarante-huit heures à l’encontre de la décision d’éloignement et de placement en rétention.</p>	4
Centres de rétention	Droits de la défense	Procédure de demande d’asile	<p>Le ministre de l’Intérieur devrait prendre une circulaire relative au fonctionnement des centres de rétention administrative, dans laquelle d’une part serait envisagé l’accès gratuit des associations d’aide juridique aux prestations de l’association Inter Service Migrants et, d’autre part, concernant la procédure relative à l’obtention du droit d’asile, rendrait obligatoire l’élaboration et la diffusion de notices explicatives relatives à la procédure de demande d’asile et ce, en plusieurs langues, à destination des personnes retenues ainsi qu’un modèle à destination des personnels, notamment ceux des greffes ; la mention du caractère obligatoire de la transmission à l’OFPRA de la demande d’asile quand bien même celle-ci est présentée tardivement ; la mise à disposition d’un interprète pour aider le demandeur d’asile dans ses démarches.</p> <p>Que les associations ou l’OFII se voient reconnaître le droit, mandatés à cette fin par le demandeur, la possibilité de transmettre directement la demande d’asile à l’OFPRA, sans passer par le greffe, ce dernier n’étant plus compétent que pour les formalités accessoires (prise d’empreintes à joindre au dossier par exemple).</p>	4
Centres de rétention	Accès aux soins	Prise en charge sanitaire des personnes retenues	<p>Les ministres de l’intérieur et de la santé devraient procéder à une mise à jour de la circulaire du 7 décembre 1999 relative à la prise en charge sanitaire des personnes retenues en rappelant les conditions d’indépendance des médecins exerçant en centre de rétention administrative, la protection du secret médical et la traçabilité des actes de soins et des diagnostics posés et en rendant obligatoire la « description du dispositif de soins selon la taille des centres de rétention » qui concerne le temps de présence des personnels médicaux telle qu’elle est précisée dans la circulaire.</p> <p>En outre, la circulaire devrait préciser :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– que les personnes retenues qui le souhaitent peuvent s’adresser directement aux soignants, sans avoir recours à un intermédiaire et que des boîtes aux lettres sont mises en place à cet effet dans chaque centre ;</li> <li>– qu’une consultation sanitaire est systématiquement mise en place dès l’arrivée au centre d’une personne retenue, tant pour permettre de dépister les maladies éventuellement contagieuses que pour effectuer un examen de santé et permettre une prise en charge adaptée, y compris par des spécialistes</li> </ul>	5

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Centres de rétention	Accès aux soins	Prise en charge sanitaire des personnes retenues	<ul style="list-style-type: none"> <li>– qu'aucune condition de délai ne subordonne l'application du 11° de l'article L. 313-11 du CESEDA et que, par suite, le constat des maladies qui en déclenche la procédure peut être fait par un médecin y compris dans le centre de rétention</li> </ul> <p>Enfin, le Contrôleur général recommande la mise en place d'une formation initiale des personnels de santé intervenant en CRA afin, notamment, que les règles de maintien sur le territoire national pour raisons de santé soient connues et exercées.</p>	5
Zones d'attente	Rappel de recommandations déjà faites	Relations avec les transporteurs	Les relations avec les transporteurs doivent être réglées à bon niveau et les conventions doivent prévoir avec précision comment les prestations doivent être fournies et la forme de leur financement. Il est recommandé que des instructions nationales fermes soient données.	1
		Permanence d'associations humanitaires	Un effort doit être fait pour permettre le contact avec les associations de défense des étrangers. Dans aucune zone visitée (en dehors de Roissy) n'existe une permanence régulière d'une association humanitaire telle que celles mentionnées à l'article L. 223-1 du CESEDA. Dans beaucoup de zones d'attente, les coordonnées téléphoniques d'associations sont affichées de même que la liste des avocats du barreau local. Ces pratiques utiles devraient être généralisées.	1 + 4
Centres éducatifs fermés	Rappel de recommandations déjà faites	Mixité	Sauf pour quelques exceptions (par exemple l'accueil des jeunes filles), il convient d'éviter la constitution de CEF « spécialisés » dans une population particulière. Mais une réflexion collective relative à la mixité en CEF pourrait être utilement conduite.	1
		Évaluations	La richesse des expériences acquises depuis la loi du 9 septembre 2002 par les centres éducatifs fermés doit permettre aujourd'hui de renforcer les exigences imposées aux gestionnaires dans la définition de leur pédagogie. Bien entendu, les évaluations, tant internes qu'externes, doivent permettre de faire rapidement le tri entre bons et mauvais projets : les enfants fragiles ne sont pas un terrain d'expérimentation.	1
		Projet éducatif	Le rapport pour 2011 du contrôle général relevait un certain nombre d'incertitudes affectant les centres éducatifs fermés. Un constat identique a été fait en 2012 avec des intensités variables : l'incertitude qui affecte le devenir des enfants après le séjour dans l'établissement reste générale ; celle qui est relative à l'absence de précision avec laquelle sont remplis les documents qui permettent de faire un bilan de l'évolution de l'enfant (en particulier le « document individuel de prise en charge » prévu par le code de l'action sociale et des familles depuis 2002) demeure trop répandue, sauf dans les établissements qui « tournent » bien.	1

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Centres éducatifs fermés	Discipline et sanctions	Cadre normatif disciplinaire	<p>Le ministre de la justice devrait édicter un cadre normatif général, qui pourrait prendre la forme d'un décret, portant sur les règles disciplinaires dans les centres éducatifs fermés.</p> <p>Dans un souci d'équité envers les mineurs et de cohérence entre adultes, les professionnels devraient pouvoir se référer à un barème indicatif de sanctions sous réserve de pouvoir individualiser celles-ci. Ce cadre normatif exclurait des sanctions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>d'une part les restrictions ou l'interdiction des contacts avec la famille, quels qu'en soient les motifs, comme le recommandent les Règles de La Havane (résolutions des Nations Unies) ;</li> <li>et, d'autre part, la gestion du tabac à des fins disciplinaires.</li> </ul>	3
		Violences	<p>De manière générale le Contrôleur général souhaiterait que toute violence – même légère – d'adulte à l'encontre d'un mineur soit porté systématiquement à la connaissance des parquets ; cette violence, prohibée par la loi et par la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (article 19), ne pouvant d'aucune manière constituer la réponse à une transgression.</p>	
Centres éducatifs fermés	Droits de la défense	Notification des droits et initiation juridique des éducateurs	<p>Le ministre de la justice devrait rappeler par voie de circulaire que le mineur, placé en centre éducatif fermé demeure titulaire de droits dont il est essentiel qu'il ait connaissance. Ainsi, la situation juridique du mineur doit faire l'objet d'explications plus approfondies par l'un des membres du CEF ; elles doivent être fournies tant au mineur qu'à ses parents ; une information relative au Défenseur des droits et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté devrait systématiquement être portée à la connaissance des mineurs accueillis et de leurs parents.</p> <p>Il conviendrait de s'assurer que le mineur signe lui-même toute notification qui lui est adressée par une juridiction ou autorité, afin qu'il soit mis en mesure d'exercer ses droits dans leur plénitude</p> <p>Tout éducateur doit bénéficier d'une initiation juridique pour être en état de remplir totalement sa mission auprès des mineurs.</p>	4
Locaux de garde à vue	Rappel de recommandations déjà faites	Vidéosurveillance	<p>Le législateur devrait procéder à une modification du code de la sécurité intérieure afin d'y introduire une disposition relative aux procédures d'autorisation d'installation de dispositifs de vidéosurveillance dans les locaux de garde à vue. Il devrait y être précisé les conditions dans lesquelles ils sont implantés et régis ; les modalités de durée et de conservation des images ; les modalités d'information des personnes gardées à vue et les recours qui s'offrent à elles.</p> <p>Par ailleurs, une note du ministre de l'intérieur devrait préciser qu'aucune image de personnes privées de liberté ne peut être placée sur un support aisément reproductible (clé USB par exemple) et accessible sans difficultés à des tiers.</p> <p>Enfin les caméras installées dans les salles de fouille à corps devraient être rapidement retirées là où elles existent encore.</p>	1

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Locaux de garde à vue	Rappel de recommandations déjà faites	Interphonie dans les gendarmeries	Le Contrôleur général recommande l'installation dans les cellules de dispositifs d'interphonie pour pallier l'absence de personnel sur place dans les gendarmeries la nuit, lorsqu'une personne en garde à vue est présente dans les locaux.	1
	Droits de la défense	Notification à la personne gardée à vue et déferée Mineurs gardés à vue	Les ministres de la justice et de l'intérieur devraient prendre une nouvelle circulaire relative aux droits des personnes gardées à vue permettant de récapituler les dernières jurisprudences intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi du 14 avril 2011.  Pourrait y être également prévue la remise à la personne gardée à vue : d'un document détaillant ses droits et l'apposition d'affiches en ce sens, dans les locaux de garde à vue ; d'un document comportant la liste des avocats du barreau local et une explication sur le rôle de l'avocat en garde à vue ; d'un exemplaire du procès-verbal de notification de ses droits ainsi que du procès-verbal de déroulement et fin de garde à vue.  <i>S'agissant de la personne déférée</i> au palais de justice à l'issue de sa garde à vue, il devrait être rappelé qu'elle dispose de droits [cf. recommandation suivante], que l'on soit ou non dans le champ d'application des dispositions de l'article 803-3 du code de procédure pénale ; d'autre part, il devrait être exigé l'élaboration d'un règlement intérieur et son apposition, dans tout espace contenant des geôles (celles-ci devant être l'objet d'une disposition de loi à venir).  <i>S'agissant des mineurs</i> , il devrait être rappelé aux services de police et de gendarmerie qu'à l'occasion de l'avis fait aux représentants légaux de la mesure de garde à vue, ceux-ci doivent être systématiquement informés de leur droit de désigner un avocat à leur enfant mineur si celui-ci ne l'a pas demandé ainsi que de celui de solliciter un examen médical pour le mineur de plus de seize ans (cf. l'article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945).	4
			Le législateur devrait procéder à une modification des articles consacrés aux droits du gardé à vue dans le code de procédure pénale et l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Ainsi : <ul style="list-style-type: none"><li>– l'article 63-2 du code de procédure pénale doit préciser qu'à l'occasion de l'avis fait à un membre de la famille de la mesure de garde à vue, ce dernier est systématiquement informé de son droit de demander un examen médical dans l'hypothèse où ni le gardé à vue, ni le procureur de la République, ni l'officier de police judiciaire ne le demande ;</li><li>– l'article 63-2 devrait aussi imposer d'aviser le tuteur ou curateur de la mesure de garde à vue en sus du proche et de l'employeur ;</li></ul>	
	Droits de la défense	Information de la personne gardée à vue et déferée		4 + 5 + 1

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Locaux de garde à vue	Droits de la défense	Information de la personne gardée à vue et déférée	<ul style="list-style-type: none"> <li>– l’article 63-3 devrait prévoir la possibilité pour le tuteur ou le curateur de désigner, comme pour le membre de la famille, un médecin ;</li> <li>– l’article 63-3-1 devrait mentionner que l’entretien avec l’avocat se fait par le truchement de l’interprète lorsque la personne gardée à vue ne parle pas français ;</li> <li>– les dispositions de l’article 803-3 du code de procédure pénale relatives au défèrement de la personne gardée à vue au « dépôt » devraient être complétées par la mention d’une obligation de notification de ses droits à l’arrivée au dépôt.</li> </ul>	4 + 5 + 1
	Accès aux soins	Distribution des médicaments	<p>Le ministre de l’intérieur devrait rappeler par une note que la continuité des soins nécessite la prise de traitement lors du déroulement de la garde à vue, tout particulièrement pour les malades chroniques qui en ont besoin à heures fixes, tout devant être mis en œuvre pour obtenir rapidement les médicaments, au besoin en sollicitant la famille. La distribution des médicaments doit respecter autant que possible le secret médical.</p>	5
Établissements pénitentiaires	Droits de la défense	Documents mis à la disposition des personnes détenues	<p>Une note du directeur de l’administration pénitentiaire aux directeurs d’établissements devrait rappeler la nécessité :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– d’actualiser et de mettre à la disposition des personnes détenues les règlements intérieurs des établissements ainsi que des code pénal et de procédure pénale à jour, le cas échéant sur support informatique ou bien en prévoyant un accès – depuis les bibliothèques des établissements – à des sites juridiques en ligne ;</li> <li>– que les textes réglementaires relatifs à la vie en détention, en particulier les circulaires, soient systématiquement déposés dans les bibliothèques d’établissement, dans des dossiers spécialement constitués à cet effet et accessibles.</li> </ul>	4
		Requêtes des personnes détenues	<p>Cette note du directeur de l’administration pénitentiaire devrait également rappeler qu’il faut assurer une traçabilité des requêtes des personnes détenues et y répondre systématiquement ou au moins accuser réception.</p> <p>Cette note devrait aussi rappeler qu’en cas de décisions individuelles défavorables prises par l’administration pénitentiaire, les dispositions de l’article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec leurs administrations, transposées aux articles R. 57-6-8 et suivants du code de procédure pénale, doivent être mises en œuvre, le cas échéant, en prévoyant des modèles de formulaires et convocations au débat contradictoire.</p>	

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Droits de la défense	Confidentialité d'entretiens avec les avocats	<p>Cette note devrait enfin rappeler la confidentialité des échanges entre les avocats et leurs clients détenus, en prévoyant systématiquement des locaux d'entretiens dédiés, insonorisés et que les numéros de téléphone des conseils soient effectivement exclus de l'écoute et de l'enregistrement.</p> <p>Il est aussi recommandé que les textes réglementaires relatifs à la vie en détention, en particulier les circulaires, soient systématiquement déposés dans les bibliothèques d'établissement, dans des dossiers spécialement constitués à cet effet et accessibles.</p>	4
	Discipline et sanction	Mise en œuvre de la procédure disciplinaire	<p>Le Gouvernement devrait réformer, par voie réglementaire, le droit disciplinaire dans les établissements pénitentiaires.</p> <p>Cette réforme réglementaire devrait préciser :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– que les rapports d'enquête menant à l'ouverture d'une procédure disciplinaire doivent être rédigés de manière suffisamment claire, précise et détaillée. Pour ce faire, le Contrôleur général recommande la mise en place d'une formation spécifique à la conduite des enquêtes et à la maîtrise des procédures écrites en la matière pour les officiers ou les gradés chargés de rédiger les rapports ;</li> <li>– que tous les classements de compte-rendu d'incidents sont portés à la connaissance des personnes détenues concernées ;</li> <li>– que le délai entre la commission de l'infraction et la comparution devant l'instance disciplinaire doit être le plus bref possible et ne devrait, en aucun cas, outrepasser 15 jours ;</li> <li>– que l'enquête, conduite nécessairement par un officier ou un gradé spécialisé doit être conduite de manière contradictoire, à charge et à décharge, en se fondant sur les témoignages, les éléments de preuve recueillis par voie de confrontation ou d'enregistrement vidéo. L'enquête inclut également les éléments de la personnalité de la personne détenue ;</li> <li>– que l'officier ou le gradé ayant effectué l'enquête fait fonction de rapporteur ;</li> <li>– que les témoins éventuels sont entendus, y compris lors de l'audience disciplinaire ;</li> <li>– que la commission comprend (comme aujourd'hui) un assesseur extérieur. Elle est présidée par l'un des adjoints du chef d'établissement spécialement désigné. La personne détenue comparait assistée par un avocat ou un mandataire spécialement désigné (si elle en fait la demande) ;</li> </ul>	3

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Discipline et sanction	Mise en œuvre de la procédure disciplinaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>– la commission, après avoir entendu le rapporteur puis le mandataire et la personne détenue, qui s’exprime la dernière, émet, après délibéré, un avis motivé rendu public, lu lors de l’audience de la commission de discipline, qui se prononce sur la culpabilité et propose, le cas échéant, une sanction. Cet avis est remis sans délai au chef d’établissement, seul dépositaire de l’autorité disciplinaire, qui doit rendre sa décision dans les vingt-quatre heures suivant la communication de l’avis. Il peut suivre l’avis, réduire la sanction ou l’aggraver en motivant alors spécialement sa décision, ou demander un nouvel examen de la procédure.</li> <li>– la personne punie doit être informée de l’avis de la commission, dont un exemplaire lui est remis immédiatement, des voies et délais de recours administratif, puis juridictionnel, y compris en matière de suspension (article L. 521-1 du code de justice administrative).</li> </ul> <p><b>En outre la direction de l’administration pénitentiaire (DAP) devrait établir deux notes de rappel à destination des services déconcentrés :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– une première note expliquant la nécessité impérieuse de distinguer les champs d’application, d’une part de l’article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec leurs administrations et, d’autre part, de la procédure disciplinaire issue de la circulaire de la DAP du 9 mai 2003 prise en application de cet article 24, et ce pour mettre fin à la confusion qui règne dans la mise en œuvre de ces deux mesures, notamment quand il s’agit de décisions concernant les déclassements d’emploi ou de formation, les placements sous le régime de l’isolement, les retenues d’appareil et de correspondance ;</li> <li>– une seconde note précisant que l’affectation de personnes détenues dans des secteurs « fermés », dans le cadre du régime différencié, ne doit en aucun cas être utilisée comme sanction, cette pratique étant contraire à l’esprit de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.</li> </ul>	3
		Déroulement de l’instance disciplinaire	<p><b>La réforme réglementaire du ministre de la justice relative au droit disciplinaire devrait aussi préciser :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– que les commissions de discipline se déroulent dans un lieu spécifiquement dédié et spécialement aménagé, hors des quartiers disciplinaires ; un lieu invitant à la solennité et à la sérénité d’un débat contradictoire et qu’y soit affiché la déclaration des droits de l’homme et du citoyen ;</li> <li>– que les personnes détenues occupant seules une cellule n’ait pas à préparer préalablement leur paquetage avant comparution devant la commission de discipline ;</li> </ul>	

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Discipline et sanction	Déroulement de l'instance disciplinaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>– qu'il appartient aux chefs d'établissement de préciser les modalités de fouille des personnes détenues appelées à comparaître devant la commission de discipline, conformément à l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, de manière à éviter la mise en œuvre de deux fouilles intégrales successives ;</li> <li>– que le secrétariat des commissions de discipline est confié à un fonctionnaire pénitentiaire qui n'a pas la qualité d'assesseur ; le surveillant-assesseur ne devant pas être dans l'obligation d'assurer en même temps la police de l'audience ;</li> <li>– que commission de discipline se tient obligatoirement en présence d'un assesseur de la société civile sous peine de nullité des sanctions prononcées. Pour ce faire, le Contrôleur général recommande qu'une formation initiale et continue soit mise en œuvre pour les assesseurs de la société civile. Il recommande également que l'administration pénitentiaire puisse faciliter la réunion des assesseurs pour capitaliser leur expérience dans les réformes qu'elle doit conduire ;</li> <li>– que tous les enregistrements de vidéosurveillance sur les incidents sont visionnés en audience disciplinaire grâce à des moniteurs installés dans chaque salle de commission de discipline ;</li> <li>– que pour les personnes détenues déclarant ne pas comprendre le français, une procédure particulière est systématiquement mise en place avec désignation par le chef d'établissement d'un interprète choisi sur la liste agréée par la cour d'appel.</li> </ul>	3
		Placement en confinement et placement préventif au quartier disciplinaire	<p><b>La réforme réglementaire du ministre de la justice relative au droit disciplinaire devrait aussi préciser :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– que la suspension des activités éducatives, d'enseignement et de formation professionnelle ne doivent pas figurer parmi les restrictions qu'emporte la sanction de confinement qui reste une sanction disciplinaire à part entière ;</li> <li>– que le placement par prévention au quartier disciplinaire est strictement limité à l'urgence, conformément à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, à l'exception de tout autre motif ou de toute autre considération ;</li> <li>– que chaque utilisation des moyens de contrainte lors d'un placement préventif au quartier disciplinaire fait l'objet d'un enregistrement systématique par un moyen qui en assure la traçabilité ;</li> <li>– que dans la mesure du possible, les interventions de placements par prévention en cellule disciplinaire avec tenue de protection sont filmées et les images mises à la disposition des autorités chargées de contrôler les établissements.</li> </ul>	

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Discipline et sanction	Régime applicable au quartier disciplinaire	<p>La réforme réglementaire du ministre de la justice relative au droit disciplinaire devrait aussi préciser :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– que compte tenu de la sévérité de la sanction de placement en cellule disciplinaire, celle-ci ne doit être prononcée qu'en dernier ressort et envisagée qu'en cas d'échec du recours aux sanctions réparatrices et aux médiations ;</li> <li>– que les avis médicaux diagnostiquant une inaptitude au séjour au quartier disciplinaire annulent et non suspendent dans l'attente d'un avis médical contraire cette modalité d'exécution de la mesure disciplinaire ;</li> </ul> <p>À cet égard, le Contrôleur général recommande que le personnel médical ne participe pas aux processus décisionnels aboutissant à une sanction disciplinaire ; la pratique consistant à obliger des médecins à certifier qu'une personne détenue est apte à être placée au quartier disciplinaire n'étant guère propice à l'établissement d'une relation de confiance entre le médecin et son patient</p> <p><b>En outre, la réforme réglementaire du ministre de la justice devrait préciser :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– qu'un état des lieux contradictoire de la cellule disciplinaire est effectué à chaque entrée et qu'un ensemble d'objets et de produits nécessaires au séjour au quartier disciplinaire est remis à la personne détenue ;</li> <li>– que compte tenu de leur présence en cellule vingt-trois heures sur vingt-quatre, les personnes punies bénéficient de deux créneaux quotidiens de promenade, matin et après-midi. Pour ce faire le Contrôleur général recommande la possibilité de laisser plusieurs personnes dans la même cour, ce qui réglerait, le cas échéant, la difficulté du nombre suffisant de cours disponibles ;</li> </ul> <p>À cet égard, la France devrait suivre et étendre aux cours des quartiers disciplinaires la recommandation relative aux quartiers d'isolement formulée par le comité européen pour la prévention de la torture (rapport général 2010) consistant à « repenser la conception des cours de promenade des quartiers d'isolement dans tous les établissements qui seront construits ou rénovés. Ces cours devraient être suffisamment spacieuses et équipées de manière à permettre aux détenus de pratiquer un exercice physique, et non seulement d'arpenter un espace clos » et disposer de moyens permettant de se protéger des aléas climatiques.</p> <p><b>Enfin, cette circulaire devrait préciser :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– que les personnes placées au quartier disciplinaire peuvent prendre une douche quotidienne et disposer en cellule, pour les mêmes raisons d'hygiène, de leurs vêtements de rechange ;</li> </ul>	3

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Discipline et sanction	Régime applicable au quartier disciplinaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>– que les personnes placées en cellule disciplinaire ont accès effectivement à de la lecture variée (car il est fondamental qu'elles bénéficient d'une stimulation qui les aide à maintenir leur bien-être mental comme le rappelle le comité européen pour la prévention de la torture dans son rapport général 2010).</li> </ul>	
		Sanctions « déguisées » prises par détournement des dispositions réglementaires à des fins disciplinaires	<p><b>La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) devraient prendre une circulaire conjointe fixant précisément les modalités d'application des dispositions relatives aux sanctions déguisées dans les établissements pour mineurs (EPM).</b></p>	4
		Pratiques illégales à vocation punitives	<p><b>Le Contrôleur général rappelle fermement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– que le traitement des demandes et l'accès effectif aux activités et à l'emploi ne sauraient en aucun cas s'effectuer de manière discrétionnaire et discriminatoire ;</li> <li>– que ne saurait être toléré un traitement discriminatoire des personnes détenues dans la gestion des éléments matériels de leur vie quotidienne tels que privation d'activités, de promenade ou même de repas, harcèlement moral (propos racistes, intimidation...), changements de cellules inhabituellement fréquents, fouilles de cellules brutales...</li> </ul>	4
		Champs de compétences respectifs entre administration pénitentiaire et autorité judiciaire	<p><b>Le législateur devrait procéder à une modification de l'article 721 du code de procédure pénale consacré aux crédits de réductions de peines et au rôle du juge de l'application des peines (JAP) afin de clarifier les champs de compétences respectifs de l'administration pénitentiaire et de l'autorité judiciaire en matière disciplinaire.</b></p> <p><b>En premier lieu, afin de dissocier clairement la mesure disciplinaire de la mesure d'individualisation de la peine, il s'agirait de donner au système des crédits de réduction de peine un caractère purement administratif et donc de conférer au chef d'établissement un pouvoir de retrait lié au prononcé d'une sanction disciplinaire, selon un barème préétabli et avec des voies de recours définies par les textes. En contrepartie, les critères sur lesquels s'appuie le JAP dans le cadre des décisions d'octroi des réductions supplémentaires de peines devraient être élargis pour tenir compte du comportement de la personne détenue, sans être aucunement lié par une décision disciplinaire prononcée par le chef d'établissement.</b></p> <p><b>En second lieu, le Contrôleur général souhaite qu'une réflexion soit engagée par le ministre de la justice, afin d'entourer les prérogatives du chef d'établissement des garanties nécessaires et d'introduire un contrôle systématique du juge des libertés et de la détention dès lors qu'une sanction de plus de cinq jours de cellule de punition est prononcée, afin de vérifier les conditions d'exécution de la mesure disciplinaire.</b></p>	4

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Discipline et sanctions + droit de la défense	Voies de recours aux personnes sanctionnées par la commission de discipline	<p>La réforme réglementaire relative au droit disciplinaire devrait aussi préciser que les recours administratifs et juridictionnels formés contre les décisions prises en commission de discipline, de même que les décisions rendues, font l’objet d’un enregistrement selon un moyen qui en permet la traçabilité afin que ces informations soient à disposition des autorités chargées d’en exercer le contrôle.</p> <p>En outre, le ministère de la justice devrait engager une réflexion sur la possibilité pour les juges d’application des peines de réexaminer le dossier de toute personne à l’endroit de laquelle une décision favorable (relaxe, classement sans suite, recours hiérarchique ou contentieux abouti...) a été émise postérieurement à un jugement défavorable en matière d’application des peines ; cette réflexion devant s’accompagner d’une étude sur la mise en place de mesures de réparation par l’administration pénitentiaire à l’égard des personnes lésées.</p>	3 + 4
			Tous les règlements intérieurs de quartier disciplinaire doivent être mis à jour de la loi pénitentiaire dans l’ensemble des établissements, notamment en ce qui concerne les objets autorisés et remis à la personne détenue lors de son placement en cellule disciplinaire.	
	Rappel de recommandations déjà faites	Règlement intérieur des quartiers disciplinaires	L’administration pénitentiaire doit mettre hors service les cellules disciplinaires d’une dimension exiguë, conformément aux recommandations du comité européen de prévention de la torture (rapport général 2010) qui fixe la surface minimum habitable à 6 m <sup>2</sup> .	3
		Mise hors service des cellules disciplinaires de moins de 6 m <sup>2</sup>	Des aménagements devraient être entrepris afin que chaque cellule disciplinaire ait un accès correct à la lumière naturelle, dispose d’un système de détection des fumées et de désenfumage et soit équipée de moyens de communication avec le personnel.	3
		Aménagement et équipement des cellules disciplinaires	Les équipements des cellules disciplinaires doivent être mis aux normes ; une vigilance plus grande devant être apportée à l’entretien de ces locaux.	3
		Maintien des liens familiaux	<p>Les proches des personnes détenues placées au quartier disciplinaire ne devraient pas subir, dans leur visite ou dans leur relation téléphonique et épistolaire, de restrictions particulières liées au traitement disciplinaire infligé.</p> <p>Par ailleurs les unités de vie familiale (UVF) et les parloirs familiaux (parloirs aménagés pour recevoir une seule famille, en général avec enfants) sont encore trop peu nombreux, et leur usage parfois trop restrictif.</p>	3 + 1
		Rôle des gradés	Le rôle et les obligations qui en découlent des cadres moyens du personnel pénitentiaire, appelés premiers surveillants et majors pénitentiaires (les « gradés ») doit être redéfini.	1

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Rappel de recommandations déjà faites	Extractions	Doit être limité aux seules hypothèses où il est indispensable le recours aux menottes et aux entraves, c'est-à-dire revenir à la diversité que prévoit la règle. Si l'on veut éviter de telles pratiques, on doit particulièrement recommander que, de l'obligation de résultats, on passe à l'obligation de moyens. <a href="#">Ainsi, pour les extractions en milieu hospitalier</a> , les mentions CCR (consignes-comportement-régime) relatives aux « escortes » doivent être précisément adaptées à chaque situation individuelle, en application stricte de la note de la direction de l'administration pénitentiaire du 19 octobre 2010 relative à l'harmonisation des escortes.	1 + 5
		Expression individuelle et collective des personnes détenues	Il faut remettre au centre des pratiques le dialogue nécessaire entre personnes détenues et personnels et ce, de manière opérationnelle. En outre, les bornes qui devaient être installées en détention pour permettre aux personnes détenues d'enregistrer elles-mêmes leurs demandes dans le CEL doivent désormais être effectives. Parallèlement, les efforts faits par la direction de l'administration pénitentiaire pour ouvrir la voie à des formes d'expression collective de la population pénale, qui avait conduit à une expérimentation dans une petite dizaine d'établissements, parmi lesquels le contrôle général a identifié quelques réussites incontestables, n'ont pas abouti. On doit s'interroger sur les causes de cet échec et y remédier.	1
	Accès aux soins	Offre de soins aux personnes détenues	<a href="#">Le Contrôleur général rappelle que l'accès aux soins doit être effectivement garanti, pour toutes les personnes détenues, dans toutes les UCSA</a> des établissements pénitentiaires et que le circuit des convocations aux rendez-vous médicaux doit pouvoir être retracé. À cet égard, il recommande, plus particulièrement en ce qui concerne les événements sanitaires survenant la nuit et dans un objectif de continuité des soins, la mise en place d'un outil de traçabilité permettant la transmission d'informations entre les équipes de nuit et celles de jour.	5
		Personnels soignants et CPU	<a href="#">Les ministres de la justice et de la santé devraient rappeler par une note conjointe</a> que les personnels de santé exerçant en milieu pénitentiaire, conformément à la circulaire du 21 juin 2012, participent aux commissions pluridisciplinaires uniques (CPU) sous la condition du strict respect du secret professionnel.	5
		Dispensation des médicaments	<a href="#">La dispensation des médicaments doit précisément s'adapter au profil des patients, tant dans le choix du lieu que dans celui du moment et de la fréquence de distribution</a> ; il en va de même pour les traitements de substitution dont la continuité reste essentielle, y compris pour ceux prescrits à l'extérieur. En outre, les médicaments doivent être administrés en respectant la forme galénique de leur présentation de mise sur le marché	5

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Accès aux soins	Dispensation des médicaments	Enfin, les spécialités non agréées aux collectivités et les médicaments dits « de confort » doivent être inscrits au livret du médicament des établissements pour être disponibles dans les pharmacies des UCSA.	5
	Personnes détenues âgées et/ou souffrant d'une maladie invalidante	Aménagement des locaux	<p><b>Le ministère de la justice doit entamer la mise en œuvre d'une programmation permettant qu'à court terme tous les établissements pénitentiaires, y compris les plus anciens, puissent offrir une capacité d'accueil des personnes à mobilité réduite dans des cellules adaptées de l'ordre de 1 à 1,5 % des places disponibles.</b></p> <p>À cet égard, dans les centres pénitentiaires précisément, les cellules aménagées doivent être judicieusement réparties entre les différents quartiers, sans les placer au sein des ailes à régime de portes fermées.</p> <p>En outre, l'accès des personnes à mobilité réduite aux différentes activités (cours de promenade, centres scolaires, ateliers de production...) doit être repensé et facilité.</p>	5 + 1
		Fouille	<p><b>Lorsqu'une fouille intégrale d'une personne à mobilité réduite se justifie au regard de l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, il est impératif que celle-ci se déroule dans une salle dont la porte doit être fermée pour garantir la dignité et l'intimité de la personne.</b> À cet égard, des directives données par l'administration pénitentiaire devraient venir compléter celles de sa circulaire du 14 avril 2011 relative aux moyens de contrôle des personnes détenues.</p>	5
	Accès à des spécialités médicales	Soins dentaires	<p><b>Les ministres de la justice et de la santé devraient rappeler par voie de note</b> les instructions du 29 août 2011 relatives à la réalisation d'un examen bucco-dentaire des personnes détenues lors de leur arrivée en établissement pénitentiaire et à la réduction du risque infectieux associé aux soins dentaires. Ainsi cette note devrait rappeler que les centres hospitaliers de rattachement doivent mettre à disposition des unités de consultations et soins ambulatoires (UCSA) les personnels suffisants pour effectuer les soins dentaires.</p> <p>À cet égard les actions suivantes sont à prendre en compte : systématisation de l'évaluation de l'état dentaire lors de l'arrivée assortie de l'élaboration d'un programme de soins ; mise en œuvre pleine et entière des temps de praticien en odontologie tels que définis dans le premier guide méthodologique et formation d'un personnel soignant à l'assistance dentaire ; élaboration de protocoles de prise en charge de la douleur prenant en compte le caractère aggravant de l'enfermement ; programmation de rendez-vous dans des délais inférieurs à huit jours pour la prise en charge programmée et à 24 heures pour la prise en charge en urgence ; réalisation de prothèses dentaires permettant une qualité masticatoire et esthétique satisfaisante (et, à cette fin, bénéfice dans des délais appropriés de la CMU-C).</p>	5

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Accès à des spécialités médicales	Soins en ophtalmologie	<p><a href="#">La note conjointe des ministres de la justice et de la santé devrait rappeler</a> que, pour les soins d'ophtalmologie, les établissements pénitentiaires qui ne peuvent obtenir de temps d'ophtalmologie, doivent établir par défaut une convention avec un opticien de proximité ; qu'en outre, pour les personnes détenues dépourvues de ressources suffisantes, ils renégocient avec l'établissement hospitalier la convention avec le ministère de la défense afin que l'obtention des lunettes ne se fasse plus dans un délai strict d'un mois mais « le plus tôt possible sans dépasser le délai d'un mois » ; qu'enfin, pour les personnes porteuses de lentilles, d'une part ils mettent à disposition dans les vingt-quatre premières heures les produits nécessaires à la conservation des lentilles et, d'autre part, intègrent ces produits dans les bons de cantine « arrivants » afin de permettre à la personne détenue dans les jours qui suivent de se procurer des lentilles dont le poids financier restera, sauf exception, à sa charge.</p>	5
		Soins en kinésithérapie	<p><a href="#">La note conjointe des ministres de la justice et de la santé devrait rappeler</a> que, pour les soins de kinésithérapie, les centres hospitaliers de rattachement s'organisent de manière à ce que soient assurées en nombre suffisant les vacations nécessaires de kinésithérapeutes en détention et qu'à défaut, les soins soient organisés à l'hôpital de rattachement. À cet effet, le Contrôleur général demande que des permissions de sortir soient aisément accordées, adaptées aux nécessités du soin, et qu'à défaut des conditions d'éligibilité, la mise en œuvre des extractions médicales soit facilitée.</p>	5
		Appareillage médical	<p><a href="#">La note conjointe des ministres de la justice et de la santé devrait rappeler</a> que l'entrée en détention d'appareillage médical que ne peuvent fournir les UCSA ne doit pas être subordonnée à des exigences de sécurité disproportionnées et soit facilitée, notamment grâce à l'intermédiaire des familles.</p>	5
	Prise en charge sanitaire dans la préparation à la sortie	Réductions de peine supplémentaire et permissions de sortir	<p>L'appréciation des « efforts sérieux de réadaptation sociale » pris en compte par le juge de l'application des peines dans la mise en œuvre des réductions supplémentaires de peine doit intégrer d'une part les possibilités matérielles offertes en détention et, d'autre part, l'âge, les capacités, le handicap et la personnalité de la personne détenue.</p> <p>En outre, à défaut de soins accessibles en détention, le recours aux permissions de sortir prévues à l'article D. 143 du code de procédure pénale doit être développé ; <a href="#">à cet article une « permission de sortir pour raison médicale » doit être instituée</a>, dont la durée pourrait tenir compte des nécessités du soin à l'égard de la personne concernée.</p>	5

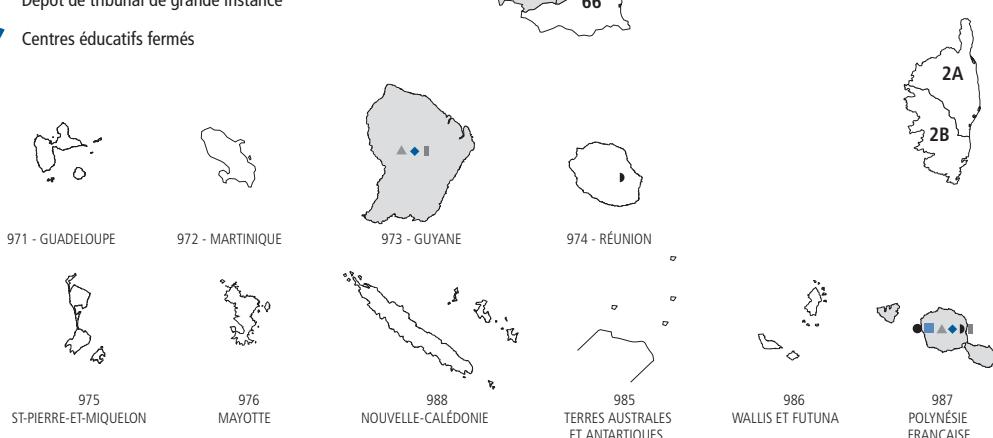
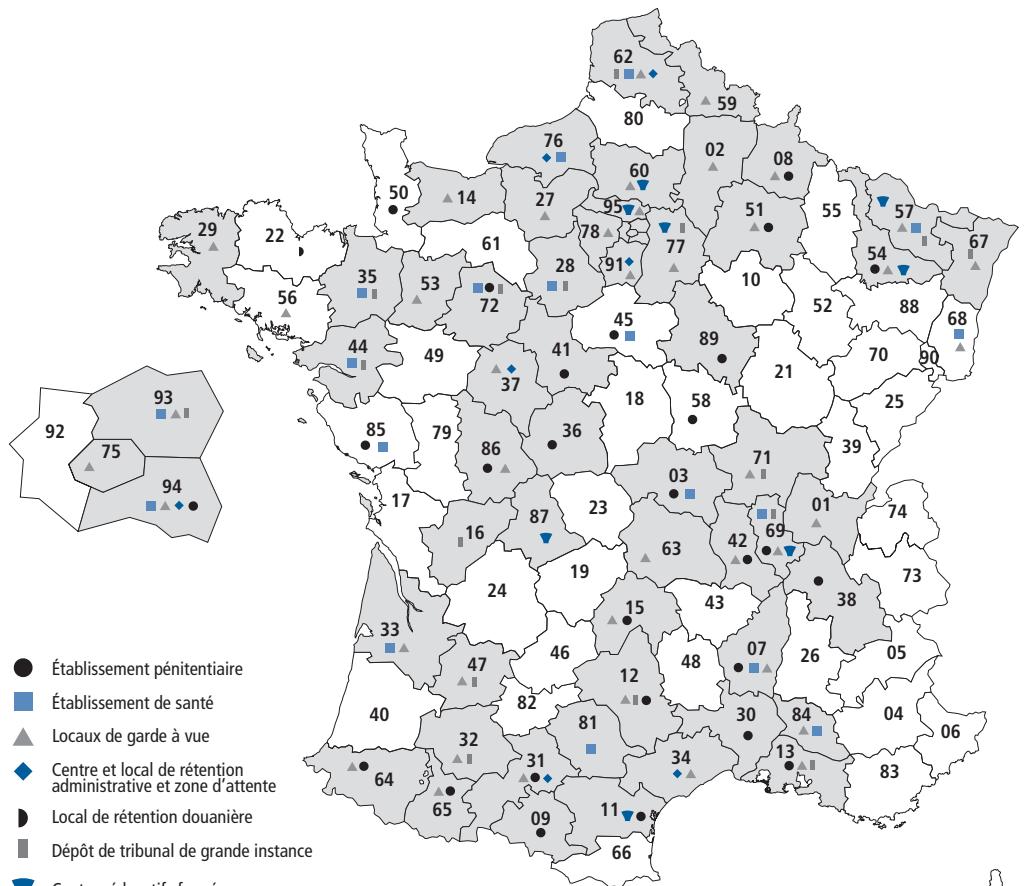
Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Prise en charge sanitaire dans la préparation à la sortie	Suspension de peine pour raison médicale	<p>Le législateur devrait procéder à une modification de l'article 720-1-1 du code de procédure pénale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– d'une part pour y introduire, outre les notions d'engagement de pronostic vital et d'état de santé durablement incompatible avec le maintien en détention, la possibilité de fonder une demande de suspension de peine pour raison médicale dès lors que les soins que la personne doit recevoir, non seulement ne peuvent pas être dispensés en détention, mais encore ne peuvent faire l'objet de permission de sortir ou d'extraction en raison de leur caractère répétitif et régulier ;</li> <li>– d'autre part pour que soient intégrées au dispositif de la suspension de peine pour raison médicale et dans les mêmes conditions d'éligibilité que les personnes condamnées, les personnes placées en détention provisoire ;</li> <li>– enfin pour que soit supprimé (deuxième alinéa) le recours à une deuxième expertise (qui n'existant pas dans la loi initiale) et dont la nécessité n'est nullement évidente.</li> </ul>	5
		Expertises dans la suspension de peine pour raison médicale	<p>Un protocole doit être défini relativement aux modalités d'intervention de l'expert dans l'octroi des mesures de suspension de peine pour raison médicale, d'une part permettant que celui-ci se déplace dans la cellule de la personne demanderesse afin de constater effectivement ses conditions de détention et, d'autre part, introduisant une obligation de concertation systématique entre l'expert et le médecin traitant de l'U CSA en complément de l'examen médical de la personne ; enfin déterminant des délais de réalisation de l'expertise raisonnables, selon l'état de la personne.</p> <p>Ce protocole devrait également préciser :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– que la suspension de peine à intervenir le cas échéant puisse être préparée par les acteurs concernés pour prévoir, si nécessaire, une prise en charge efficiente (logement, ressources) de la personne intéressée ;</li> <li>– qu'une suspension de peine pour raison médicale ne puisse intervenir pour un autre motif que celui d'une amélioration de l'état de la santé de la personne, sauf avis favorable d'un expert commis à cette fin ;</li> <li>– que le juge de l'application des peines de l'établissement d'origine demeure compétent pour statuer sur une demande de suspension de peine pour raison médicale en urgence, si un transfèrement du demandeur intervient après le début de la procédure.</li> </ul>	5
	Rappel de recommandations déjà faites	Accès aux droits sociaux	Afin de faciliter les démarches de reconnaissance du handicap et d'attribution de l'AAH et encadrer ses modalités de versement, une convention tripartite doit être conclue entre la caisse d'allocations familiales (CAF), la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et le service pénitentiaire	5 + 1

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissements pénitentiaires	Rappel de recommandations déjà faites	Accès aux droits sociaux	<p>d'insertion et de probation (SPIP) de chaque établissement pénitentiaire. En outre, la réduction du montant de l'AAH ne devrait être opérée qu'après avoir pris en compte le montant des charges fixes de la personne détenue (loyer, impôts, etc.) et il pourrait ainsi être prévu, selon des modalités particulières et une étude des frais fixes, que l'AAH soit maintenue durant un an à taux plein.</p> <p>Lors du renouvellement des titres de séjour des étrangers détenus, les préfectures devraient délivrer un récépissé qui permette ensuite à ces personnes de faire valoir leurs droits sociaux.</p> <p>La généralisation, pour la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la signature de conventions entre les établissements pénitentiaires, les conseils généraux, les SPIP et les organismes intervenant au titre de l'aide à domicile afin de faciliter leur intervention, notamment pour l'évaluation du degré de dépendance en détention et pour lever les difficultés de domiciliation des personnes détenues.</p>	5 + 1
Établissements de santé	Accès aux soins	Procédure d'accès aux unités pour malades difficiles	<b>Les pouvoirs publics doivent rapidement définir une procédure d'accès dans les UMD</b> nettement plus rigoureuse que celle qui existe aujourd'hui afin de mettre fin à la discrimination résultant de la loi sur la mainlevée des soins sans consentements ordonnés à des personnes jugées pénallement irresponsables ou ayant séjourné en UMD.	1
		Fusion des ASPDRE et des ASPDT	<b>Le Contrôleur général recommande à la fois la fusion des deux types de soins sans consentement</b> (admission en soins psychiatriques à la demande du représentant de l'État et admission en soins psychiatriques à la demande d'un tiers) et, simultanément, le fait de confier le principe de la décision à un juge.	1
		Unités d'accueil des urgences psychiatriques	<b>Le ministre de la santé doit encourager le mouvement de développement des unités chargées de l'accueil des urgences psychiatriques</b> dès lors qu'elles sont mieux outillées pour réaliser à la fois le bilan de l'état de santé des arrivants et les procédures qu'implique la mise en œuvre de soins sans consentement, notamment en hospitalisation complète.	1
		Améliorer la prise en charge somatique	<b>La direction générale de l'offre de soins devrait utilement diffuser un guide des bonnes pratiques relatif à l'obligation d'examen somatique</b> pour toute personne placée en hospitalisation complète sans son consentement tel que l'exige la loi du 5 juillet 2011 qui redéfinirait la présence de médecins somaticiens là où elle est insuffisante.	5 + 1

Lieu concerné	Thème général	Sous-thème	Recommandation	Chapitre
Établissements de santé	Accès droit de la défense	Notification et traçabilité de l’admission en soins psychiatriques sans consentement	<p>Les ministres de la santé et de la justice devraient rappeler conjointement, dans une circulaire qui pourrait être une circulaire d’application de la loi du 5 juillet 2011, un certain nombre de droits dont disposent les patients admis en soins psychiatriques sans consentement. Ainsi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– la notification de la décision d’admission en soins psychiatriques sans consentement est obligatoire ; elle doit intervenir le plus rapidement possible et de manière appropriée à l’état du patient. La remise d’une copie de la décision doit être privilégiée ;</li> <li>– la traçabilité des notifications des décisions d’admission en soins psychiatriques doit être systématiquement assurée, afin qu’il soit possible, tant pour les services administratifs de l’hôpital que pour les autorités susceptibles de contrôler les établissements de santé ou intervenant à un stade quelconque de la procédure, de vérifier que cette notification a effectivement eu lieu ;</li> </ul> <p>Cette notification ne doit pas dispenser les professionnels d’une information écrite, précise et actualisée, sur les différentes possibilités de recours et sur les autorités susceptibles d’être saisies, avec indication de la qualité de leur titulaire, des coordonnées complètes ainsi que de la description de leurs principales compétences ; cette information pourrait être effectuée par voie d’affichage ainsi que par la remise de documents spécifiques, de livrets d’information distincts des livrets d’accueil ou de bien de livrets d’accueil spécialement dédiés à la psychiatrie ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– l’affichage, dans tous les établissements psychiatriques et dans toutes les unités de soins, de la charte des droits et libertés de la personne accueillie mentionnée à l’article L. 311-4 du code de l’action sociale et des familles ;</li> <li>– l’affichage du tableau de l’ordre des avocats du barreau du ressort concerné ainsi que les coordonnées téléphoniques de la permanence dédiée si cette dernière existe ;</li> <li>– que l’article L. 1111-6 du code de la santé publique relatif à la désignation de la personne de confiance doit être mis en œuvre dans les hôpitaux psychiatriques ;</li> <li>– que le principe des audiences foraines tenues au sein des établissements de santé doit être reconnu comme la pratique usuelle, ainsi qu’il a été déjà dit par le Contrôleur général dans l’avis relatif à l’emploi de la visioconférence à l’égard des personnes privées de liberté, publié au Journal officiel du 9 novembre 2011.</li> </ul>	3

## Annexe 2

### Carte des départements et établissements visités en 2012



## Annexe 3

### Les rapports de visite rendus publics sur le site internet [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr)

Tout commence par la visite d'établissement : durant deux semaines sur trois, quatre à cinq équipes composées chacune de deux à cinq contrôleurs ou plus selon la taille de l'établissement, se rendent sur le terrain.

À la fin des visites, les équipes de contrôleurs rédigent chacune son projet de rapport ou pré-rapport, qui, selon les dispositions de l'article 31 du règlement intérieur du CGPL<sup>1</sup>, « est soumis au contrôleur général qui l'envoie ensuite au chef d'établissement, pour recueillir de lui les observations sur les constats matériels effectués lors de la visite. Un délai d'un mois, sauf circonstances particulières, et sous réserve des cas d'urgence mentionnés au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, est imparti au chef d'établissement pour répondre. Faute de réponse dans ce délai, le contrôle général peut passer à la rédaction du rapport final. « Ce rapport, non définitif, tombe sous le coup du secret professionnel auquel sont astreints tous les membres du CGPL pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance ».

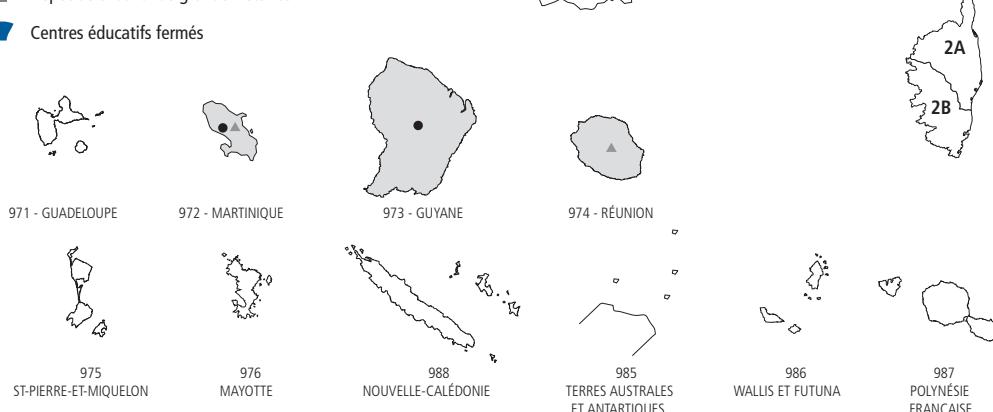
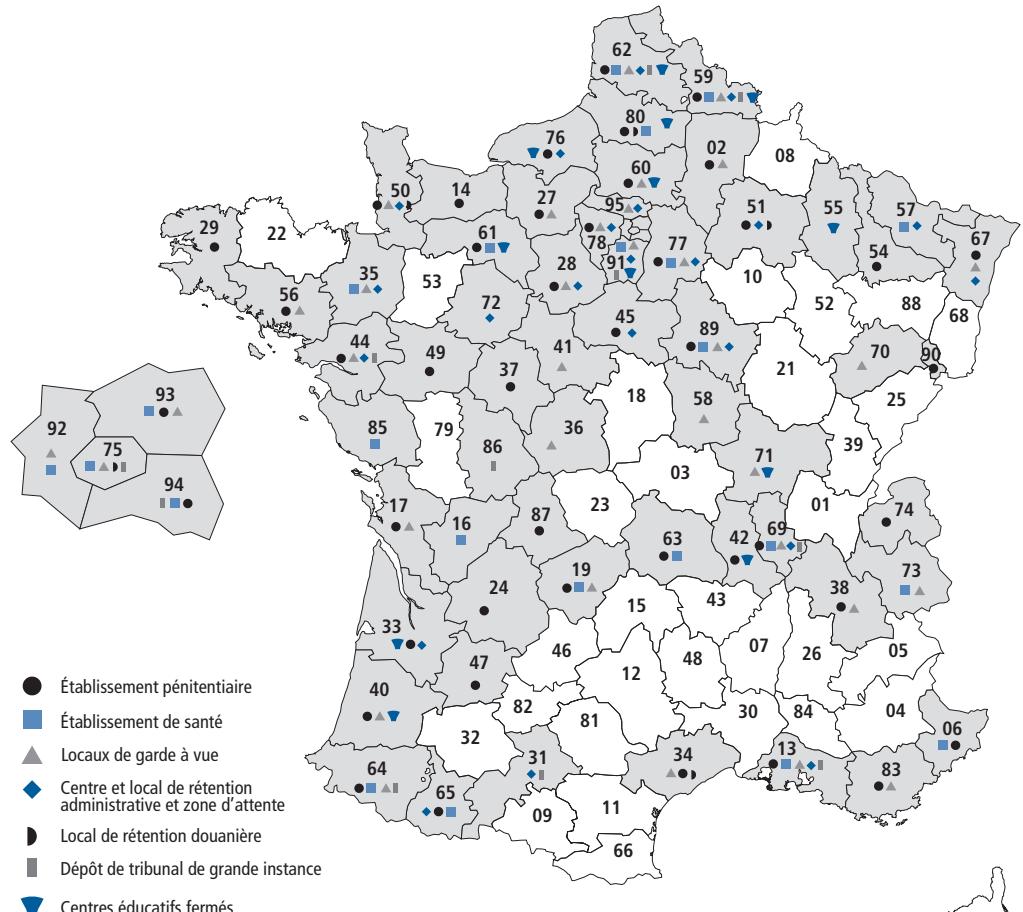
Et l'article 32 du même règlement intérieur indique qu' « après réception des observations du chef d'établissement ou en l'absence de réponse de ce dernier, le chef de mission réunit à nouveau les contrôleurs ayant effectué la visite, pour modifier la rédaction s'il est nécessaire et rédiger les conclusions ou recommandations dont est assorti le rapport final, dit "rapport de visite [qui] est envoyé par le contrôleur général aux ministres ayant compétence dans tout ou partie des constats et des recommandations qui y figurent. Il fixe aux ministres, conformément à l'article 9 sus-indiqué, un délai de réponse, compris, hors cas d'urgence, entre cinq semaines et deux mois. »

C'est donc une fois en possession des observations en retour de tous les ministres concernés que ces rapports de visite sont publiés sur le site internet du CGPL dont la mise en production s'est effectuée en avril 2009.

---

1. Règlement intérieur pris en application de l'article 7 du décret n° 2008-246 du 12 mars 2008.

## Liste des départements dont les visites d'établissements ont donné lieu à des rapports publics sur le site internet du CGLPL



## Annexe 4

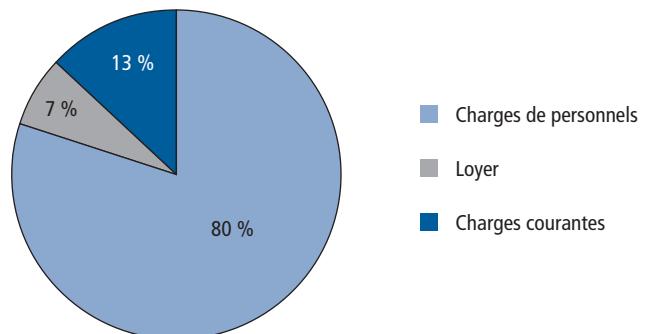
### Bilan budgétaire

#### 1. Budget alloué au CGLPL en 2012

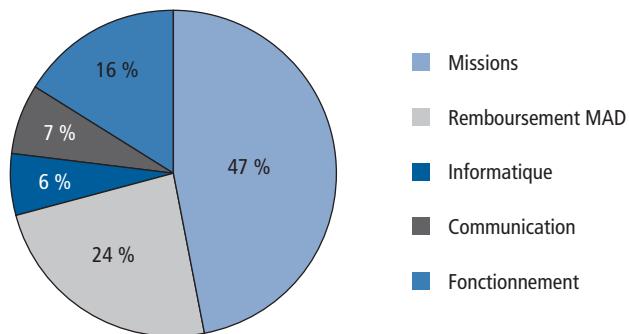
LFI 2012*		
charges de personnel	3 608 043 €	82,2 %
	dont permanents	
	3 256 203 €	
	dont occasionnels	351 840 €
autres dépenses		
fonctionnement		780 780 €
TOTAL		4 388 823 €

\*en crédits de paiement

#### 1.1 Répartition du budget global



## 1.2 Répartition des charges courantes



Le budget hors charge de personnel est essentiellement consacré au paiement du loyer et aux frais de mission des contrôleurs visitant les lieux de privation de liberté.

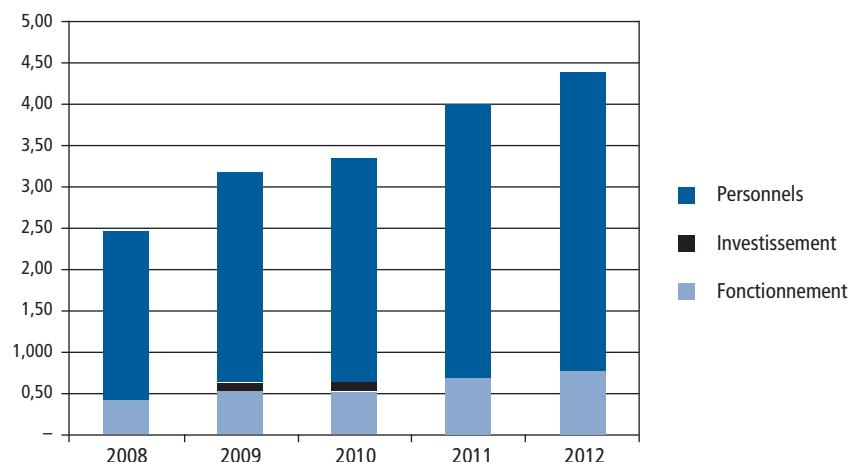
Le remboursement d'une mise à disposition (MAD) sur les crédits de fonctionnement concerne un agent de la fonction publique hospitalière.

Les dépenses de communication intègrent la maintenance du site internet, l'édition du rapport annuel et sa traduction en anglais.

Les autres dépenses concernent le fonctionnement courant (matériels, fluides, indemnisation des stagiaires, dépenses liées à l'informatique, fournitures de bureau).

*Nota Bene* : les chiffres sont arrêtés à la date du 12 décembre 2012.

## 2. Évolution des moyens alloués au CGLPL depuis sa création



## Annexe 5

### Les contrôleurs et collaborateurs

Contrôleur général : Jean-Marie DELARUE,  
*conseiller d'État honoraire*

Secrétaire général : Xavier DUPONT  
(jusqu'au 31 janvier 2012)  
puis Aude MUSCATELLI,  
*administratrice territoriale*  
(à compter de mai 2012)

Assistante : Chantal BRANDELY,  
*adjoint administratif*

#### Contrôleurs

Jean-François BERTHIER,  
*commissaire divisionnaire*

Betty BRAHMY,  
*praticien hospitalier, psychiatre*

Marine CALAZEL,  
*attachée des services du Premier ministre*

Martine CLÉMENT, *directrice des services pénitentiaires d'insertion et de probation*  
(jusqu'en juin 2012)

Michel CLÉMOT, *général de gendarmerie*  
(intérim du secrétaire général de février  
à avril 2012 inclus)

Vincent DELBOS, *magistrat*

Anne GALINIER, *praticien hospitalier*

Jacques GOMBERT,  
*directeur des services pénitentiaires*

Thierry LANDAIS,  
*directeur des services pénitentiaires*

Isabelle LAURENTI,  
*administrateur de l'Assemblée nationale*

Philippe LAVERGNE,  
*attaché principal d'administration centrale*  
Muriel LECHAT, *commissaire divisionnaire*  
(à compter de décembre 2012)

Anne LECOURBE, *présidente du corps des tribunaux administratifs*

Dominique LEGRAND, *magistrat*

Jean LETANOUX,  
*directeur des services pénitentiaires*

Gino NECCHI, *magistrat*

Jane SAUTIÈRE, *directrice des services d'insertion et de probation* (à compter de juillet 2012)

Cédric DE TORCY, *ancien directeur dans une association humanitaire*

Caroline VIGUIER, *magistrat*

#### Contrôleurs extérieurs

Virginie BIANCHI, *avocate*

Bernard BOLZE, *ancien journaliste, militant associatif*

Khadoudja CHEMLAL, *praticien hospitalier*  
(jusqu'en septembre 2012)

Jean COSTIL, *ancien président d'association*

Céline DELBAUFFE, *ancienne avocate*  
(à compter d'avril 2012)

André FERRAGNE, *contrôleur général des armées* (jusqu'en octobre 2012)

Grégoire KORGANOW, *photographe*  
 Michel JOUANNOT,  
*ancien vice-président d'association*  
 Isabelle LE BOURGEOIS,  
*ancien aumônier de prison, psychanalyste*  
 Louis LE GOURIÉREC,  
*ancien inspecteur général de l'administration*  
 Bertrand LORY,  
*ancien attaché de la Ville de Paris*  
 Alain MARCAULT-DEROUARD, *ancien cadre d'entreprise cocontractante de l'administration pénitentiaire*  
 Félix MASINI, *ancien proviseur de lycée*  
 (à compter de septembre 2012)  
 Guillaume MONOD, *pédopsychiatre*  
 (à compter de juillet 2012)  
 Bernard RAYNAL, *ancien directeur d'hôpital*  
 Éric THOMAS, *proviseur*  
 Yves TIGOULET,  
*ancien directeur des services pénitentiaires*

## Services et pôle saisines

### Directeur financier :

Christian HUCHON,  
*attaché principal d'administration centrale*

### Contrôleur – déléguée à la communication :

Marine CALAZEL,  
*attachée des services du Premier ministre*

### Contrôleur – déléguée aux relations internationales :

Élise LAUNAY-RENCKI,  
*secrétaire des affaires étrangères*

### Directrice des services :

Maddgi VACCARO,  
*greffière en chef des tribunaux*

### Chargées d'enquêtes :

Benoîte BEAURY, *documentaliste*  
 Sandrine COLLIN, *lieutenant pénitentiaire*  
 (à compter de mars 2012)  
 Sara-Dorothée GUÉRIN-BRUNET, *juriste*  
 Lucie MONTOY, *juriste*  
 Estelle ROYER, *juriste*

\*\*\*

Par ailleurs, en 2012, le CGLPL a accueilli, en stage ou pour un CDD

Benoît DELEPOULLE (*magistrat formation continue*)  
 Amadis DELMAS (*IRA*)  
 Stéphane FOURNIER (*documentaliste*)  
 Mathilde GERRER (*élève avocate*)  
 Laurence GROSCLAUDE (*auditrice ENM*)  
 Maud GUILLEMET (*IEJ*)  
 Chirine HEYDARI-MALAYERI (*élève avocate*)  
 Arnaud PORÉE (*magistrat des TA*)  
 Aude SERGEANT (*directrice des services pénitentiaires*)  
 Gabriel SZEFTEL (*IRA*)  
 Sophie RAFIN (*auditrice ENM*)  
 Adèle VIDAL-GIRAUD (*IEJ*)

## Annexe 6

### Les textes de référence

#### Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002

L'Assemblée générale [...]

1. Adopte le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui figure en annexe à la présente résolution, et prie le Secrétaire général de l'ouvrir à la signature, à la ratification et à l'adhésion au Siège de l'Organisation des Nations unies à New York à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 ;
2. Invite tous les États qui ont signé et ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou qui y ont adhéré, à signer et ratifier le Protocole facultatif ou à y adhérer.

#### Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Quatrième partie

Mécanismes nationaux de prévention

##### Article 17

Chaque État Partie administre, désigne ou met en place au plus tard un an après l'entrée en vigueur ou la ratification du présent Protocole, ou son adhésion au Protocole, un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention indépendants en vue de prévenir la torture à l'échelon national. Les mécanismes mis en place par des entités décentralisées

pourront être désignés comme mécanismes nationaux de prévention aux fins du présent Protocole, s'ils sont conformes à ses dispositions.

### **Article 18**

1. Les États Parties garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personnel.
2. Les États Parties prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les experts du mécanisme national de prévention possèdent les compétences et les connaissances professionnelles requises. Ils s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays.
3. Les États Parties s'engagent à dégager les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention.
4. Lorsqu'ils mettent en place les mécanismes nationaux de prévention, les États Parties tiennent dûment compte des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

### **Article 19**

Les mécanismes nationaux de prévention sont investis à tout le moins des attributions suivantes :

- a) Examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- b) Formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes afin d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté et de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, compte tenu des normes pertinentes de l'Organisation des Nations unies ;
- c) Présenter des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi en la matière.

### **Article 20**

Pour permettre aux mécanismes nationaux de prévention de s'acquitter de leur mandat, les États Parties au présent Protocole s'engagent à leur accorder :

- a) L'accès à tous les renseignements concernant le nombre de personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention visés à l'article 4, ainsi que le nombre de lieux de détention et leur emplacement ;
- b) L'accès à tous les renseignements relatifs au traitement de ces personnes et à leurs conditions de détention ;

- c) L'accès à tous les lieux de détention et à leurs installations et équipements ;
- d) La possibilité de s'entretenir en privé avec les personnes privées de liberté, sans témoins, soit directement, soit par le truchement d'un interprète si cela paraît nécessaire, ainsi qu'avec toute autre personne dont le mécanisme national de prévention pense qu'elle pourrait fournir des renseignements pertinents ;
- e) La liberté de choisir les lieux qu'ils visiteront et les personnes qu'ils rencontreront ;
- f) Le droit d'avoir des contacts avec le Sous-Comité de la prévention, de lui communiquer des renseignements et de le rencontrer.

### **Article 21**

1. Aucune autorité publique ni aucun fonctionnaire n'ordonnera, n'appliquera, n'autorisera ou ne tolérera de sanction à l'encontre d'une personne ou d'une organisation qui aura communiqué des renseignements, vrais ou faux, au mécanisme national de prévention, et ladite personne ou organisation ne subira de préjudice d'aucune autre manière.
2. Les renseignements confidentiels recueillis par le mécanisme national de prévention seront protégés. Aucune donnée personnelle ne sera publiée sans le consentement exprès de la personne concernée.

### **Article 22**

Les autorités compétentes de l'État Partie intéressé examinent les recommandations du mécanisme national de prévention et engagent le dialogue avec lui au sujet des mesures qui pourraient être prises pour les mettre en œuvre.

### **Article 23**

Les États Parties au présent Protocole s'engagent à publier et à diffuser les rapports annuels des mécanismes nationaux de prévention.

## **Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (1).**

NOR : JUSX0758488L

Version consolidée au 31 mars 2011

### **Article 1**

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité indépendante, est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités judiciaires ou juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux.

Dans la limite de ses attributions, il ne reçoit instruction d'aucune autorité.

## **Article 2**

Modifié par LOI n° 2010-838 du 23 juillet 2010 – art. 2

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est nommé en raison de ses compétences et connaissances professionnelles par décret du Président de la République pour une durée de six ans. Son mandat n'est pas renouvelable.

Il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de son mandat qu'en cas de démission ou d'empêchement.

Les fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté sont incompatibles avec tout autre emploi public, toute activité professionnelle et tout mandat électif.

## **Article 3**

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code électoral – art. L194-1 (V)

Modifie Code électoral – art. L230-1 (V)

Modifie Code électoral – art. L340 (V)

## **Article 4**

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est assisté de contrôleurs qu'il recrute en raison de leur compétence dans les domaines se rapportant à sa mission.

Les fonctions de contrôleur sont incompatibles avec l'exercice d'activités en relation avec les lieux contrôlés.

Dans l'exercice de leurs missions, les contrôleurs sont placés sous la seule autorité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

## **Article 5**

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ses collaborateurs et les contrôleurs qui l'assistent sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des rapports, recommandations et avis prévus aux articles 10 et 11.

Ils veillent à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes concernées par le contrôle ne soit faite dans les documents publiés sous l'autorité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou dans ses interventions orales.

## **Article 6**

Modifié par LOI n° 2011-334 du 29 mars 2011 – art. 19

Toute personne physique, ainsi que toute personne morale s’étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peuvent porter à la connaissance du contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est saisi par le Premier ministre, les membres du Gouvernement, les membres du Parlement et le Défenseur des droits

(1) Il peut aussi se saisir de sa propre initiative.

NOTA :

(1) La présente loi entre en vigueur à la date prévue au I de l’article 44 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (31 mars 2011). Toutefois, entrent en vigueur à la date prévue au premier alinéa du II du même article (1er mai 2011), l’article 19, en tant qu’il supprime, à l’article 6 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 les références au Défenseur des enfants, au président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et au président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité.

## **Article 7**

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 – art. 6 (Ab)

Modifie Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 – art. 4 (VT)

## **Article 8**

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut visiter à tout moment, sur le territoire de la République, tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté par décision d’une autorité publique, ainsi que tout établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement visé à l’article L. 3222-1 du code de la santé publique.

Les autorités responsables du lieu de privation de liberté ne peuvent s’opposer à la visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté que pour des motifs graves et impérieux liés à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans le lieu visité, sous réserve de fournir au Contrôleur général des lieux de privation de liberté les justifications de leur opposition. Elles proposent alors son report. Dès que les circonstances exceptionnelles ayant motivé le report ont cessé, elles en informent le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté obtient des autorités responsables du lieu de privation de liberté toute information ou pièce utile à l’exercice de sa mission.

Lors des visites, il peut s'entretenir, dans des conditions assurant la confidentialité de leurs échanges, avec toute personne dont le concours lui paraît nécessaire.

Le caractère secret des informations et pièces dont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté demande communication ne peut lui être opposé, sauf si leur divulgation est susceptible de porter atteinte au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'État, au secret de l'enquête et de l'instruction, au secret médical ou au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut déléguer aux contrôleurs les pouvoirs visés au présent article.

## **Article 9**

À l'issue de chaque visite, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté fait connaître aux ministres intéressés ses observations concernant en particulier l'état, l'organisation ou le fonctionnement du lieu visité, ainsi que la condition des personnes privées de liberté. Les ministres formulent des observations en réponse chaque fois qu'ils le jugent utile ou lorsque le Contrôleur général des lieux de privation de liberté l'a expressément demandé. Ces observations en réponse sont alors annexées au rapport de visite établi par le contrôleur général.

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.

Si le contrôleur général a connaissance de faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale, il les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale.

Le contrôleur général porte sans délai à la connaissance des autorités ou des personnes investies du pouvoir disciplinaire les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires.

## **Article 10**

Dans son domaine de compétences, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté émet des avis, formule des recommandations aux autorités publiques 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, recommandations ou propositions, ainsi que les observations de ces autorités.

## **Article 11**

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté remet chaque année un rapport d’activité au Président de la République et au Parlement. Ce rapport est rendu public.

## **Article 12**

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté coopère avec les organismes internationaux compétents.

## **Article 13**

Modifié par LOI n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 – art. 152

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté gère les crédits nécessaires à l’accomplissement de sa mission. Ces crédits sont inscrits au programme de la mission « Direction de l’action du Gouvernement » relatif à la protection des droits et des libertés fondamentales. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l’organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à leur gestion.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes.

## **Article 14**

Les conditions d’application de la présente loi, notamment celles dans lesquelles les contrôleurs mentionnés à l’article 4 sont appelés à participer à la mission du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sont précisées par décret en Conseil d’État.

## **Article 15**

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du – art. L111-10 (M)

## **Article 16**

La présente loi est applicable à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

\*\*\*

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2007-1545.

Sénat : Projet de loi n° 371 (2006-2007) ;

Rapport de M. Jean-Jacques Hyest, au nom de la commission des lois, n° 414 (2006-2007) ;

Discussion et adoption le 31 juillet 2007 (TA n° 116, 2006-2007).

Assemblée nationale : Projet de loi, adopté par le Sénat, n° 114 ;  
Rapport de M. Philippe Goujon, au nom de la commission des lois, n° 162 ;  
Discussion et adoption le 25 septembre 2007 (TA n° 27).

Sénat : Projet de loi n° 471 (2006-2007) ;  
Rapport de M. Jean-Jacques Hyest, au nom de la commission des lois, n° 26 (2007-2008) ;  
Discussion et adoption le 18 octobre 2007 (TA n° 10, 2007-2008).

## Annexe 7

### Les règles de fonctionnement du CGPL

Le CGPL a rédigé un règlement des services conformément à l'article 7 du décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 relatif à son fonctionnement.

Par ailleurs, les contrôleurs sont soumis au respect de principes déontologiques dans l'exercice de leur mission quant à l'expression, l'attitude durant le contrôle, l'établissement des rapports et des recommandations.

Ces textes, ainsi que tous les autres textes de référence sont consultables dans leur intégralité sur le site internet de l'institution : [www.cgpl.fr](http://www.cgpl.fr)

L'objectif du CGPL est de s'assurer que les conditions de prise en charge des personnes privées de liberté sont respectueuses de leurs droits fondamentaux et de prévenir toute atteinte à ces droits : droit à la dignité, à la liberté de pensée et de conscience, au maintien des liens familiaux, aux soins, au travail, à la formation...

Le Contrôleur général peut être saisi par toute personne physique (et les personnes morales qui ont pour mission les droits de l'homme). Pour se faire, il convient d'écrire à :

Monsieur le Contrôleur général des lieux de privation de liberté  
BP 10301  
75921 Paris cedex 19

Les chargés d'enquête et le pôle saisines traitent au fond les courriers directement envoyés au CGPL par les personnes privées de liberté ou leurs proches en vérifiant les situations relatées et en menant des investigations, sur place si nécessaire, pour tenter d'apporter une réponse au(x) problème(s) soulevé(s) mais aussi pour identifier d'éventuels dysfonctionnements et, le cas échéant, proposer des recommandations pour prévenir toute nouvelle violation d'un droit fondamental.

Outre les saisines et les enquêtes sur place, le CGLPL effectue surtout des visites dans tout lieu de privation de liberté ; et ce, de manière inopinée ou programmée quelques jours avant l'arrivée dans l'établissement.

La visite d'un établissement est notamment décidée en fonction d'informations transmises par toute personne ayant connaissance du lieu, les personnels ou les personnes privées de liberté elles-mêmes.

Ainsi durant deux semaines sur trois, quatre à cinq équipes composées chacune de deux à cinq contrôleurs ou plus selon la taille de l'établissement, se rendent-elles sur le terrain pour vérifier les conditions de vie des personnes privées de liberté, enquêter sur l'état, l'organisation et le fonctionnement de l'établissement et, dans ce but, s'entretenir de manière confidentielle avec elles ainsi qu'avec les personnels et tout intervenant dans ces lieux.

Durant les visites, les contrôleurs ont libre accès à toutes les parties des établissements sans restriction, de jour comme de nuit, et sans être accompagné par un membre du personnel ; ils ont aussi accès à tout document sauf ceux soumis en particulier au secret médical ou au secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

À la fin de chaque visite, les contrôleurs rédigent un rapport.

La procédure relative aux rapports de visite se trouvent en annexe 3 du présent rapport.

Par ailleurs, le Contrôleur général peut décider de publier au Journal officiel de la République française des recommandations spécifiques à un ou plusieurs établissements ainsi que des avis généraux sur une problématique transversale lorsqu'il estime que des faits constatés portent atteinte ou sont susceptibles de porter atteinte à un ou plusieurs droits fondamentaux.



# Table des matières

<b>Glossaire</b>	<b>VII</b>
<b>Avant-propos</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre 1</b>	
<b>Analyses politiques 2012 du contrôle général</b>	<b>5</b>
1. <b>Les avis et recommandations publiées au <i>Journal officiel</i></b>	<b>5</b>
1.1 Les avis publics	6
1.2 Les recommandations relatives au centre pénitentiaire des Baumettes, à Marseille.	10
2. <b>Les recommandations relatives aux visites</b>	<b>11</b>
2.1 Les centres de rétention administrative et les zones d'attente	12
2.2 Les centres éducatifs fermés	26
2.3 Les locaux de garde à vue et de rétention douanière	37
2.4 Les établissements pénitentiaires	48
2.5 Les soins sans consentement dans les établissements hospitaliers	69
<b>Chapitre 2</b>	
<b>Les suites données en 2012 aux avis, recommandations et saisines du contrôle général</b>	<b>87</b>
1. <b>Les évolutions favorables constatées à la suite des saisines et des recommandations</b>	<b>89</b>
1.1 Les actes transgressifs commis par les mineurs	89
1.2 Maintien des liens familiaux des couples incarcérés	90
1.3 Le droit de vote des personnes détenues	91
1.4 Lutte contre la pauvreté en détention	91
1.5 Traitements dégradants des personnes retenues	92
1.6 L'interdiction de cantiner du café	93

2. Les suites données aux avis publics publiés au <i>Journal officiel</i>	94
2.1 L’avis relatif au nombre de personnes détenues publié le 13 juin 2012	94
2.2 L’avis relatif à la semi-liberté publié le 23 octobre 2012	94
3. L’absence d’évolution constatée sur certains sujets ayant fait l’objet de recommandations constantes	95
3.1 Le retrait du soutien-gorge pour les femmes placées en garde à vue	95
3.2 La pratique des cultes dans les établissements pénitentiaires	96
3.3 La supervision des personnels pénitentiaires	97
3.4 L’usage nocif des pastilles chauffantes en détention	97
4. Les sujets qui continuent à poser des difficultés importantes	98
4.1 La préservation du secret médical en prison	98
4.2 La prise en charge médicale des personnes transsexuelles incarcérées	99
4.3 L’application du régime « portes fermées » à l’ensemble des personnes détenues des maisons centrales et des quartiers maison centrale	100
4.4 Le renouvellement des titres de séjour des personnes détenues	101
4.5 L’usage de l’informatique en détention	101

### **Chapitre 3**

<b>Discipline et sanctions dans les lieux de privation de liberté</b>	<b>115</b>
---	------------

1. Des pratiques disciplinaires empiriques bâties sur des incertitudes juridiques	117
1.1 Des pratiques thérapeutiques détournées à des fins disciplinaires dans les établissements de santé	117
1.2 Un régime disciplinaire aux contours mal définis dans les centres de rétention administrative	123
1.3 La discipline dans les centres éducatifs fermés : une construction hétérogène	125
2. La discipline pénitentiaire : un droit perfectible et des pratiques contestables	129
2.1 Un droit disciplinaire précis mais perfectible	130
2.2 Une application détournée de dispositions réglementaires à des fins disciplinaires	147
2.3 Des pratiques illégales à vocation punitive	160
2.4 L’impact des sanctions disciplinaires pénitentiaires sur les décisions judiciaires	162

### **Chapitre 4**

<b>L’accès aux droits de la défense des personnes privées de liberté</b>	<b>171</b>
--	------------

1. L’accès à l’information : un préalable indispensable à toute défense	172
1.1 Informer la personne privée de liberté de l’existence de ses droits est une priorité	173

1.2	Le contenu des informations fournies et leur mode de transmission conditionnent leur utilisation	179
2.	<b>L'exercice effectif du droit de se défendre</b>	193
2.1	La technicité de la défense devant le juge défavorise la personne privée de liberté	194
2.2	Plus simple en apparence, la défense devant l'administration n'en est pas moins difficile à faire valoir	206
<b>Chapitre 5</b>		
<b>Privation de liberté et accès aux soins</b>		215
1.	<b>L'accès aux soins dans les lieux où la privation de liberté est de courte durée</b>	216
1.1	L'accès aux soins dans les locaux de garde à vue	216
1.2	L'accès aux soins dans les centres et locaux de rétention administrative	219
2.	<b>La prise en charge sanitaire générale dans les établissements pénitentiaires</b>	223
2.1	Éléments de contexte	223
2.2	Les principaux constats effectués par le contrôle général des lieux de privation de liberté	227
2.3	L'offre de soins dispensée aux personnes détenues en général : une qualité très variable	230
3.	<b>La vie quotidienne en détention des personnes âgées et/ou atteintes de pathologies invalidantes</b>	236
3.1	La vie quotidienne des personnes à mobilité réduite en détention	238
3.2	La vie quotidienne des personnes âgées en détention	241
4.	<b>La prise en charge de la santé dans la préparation à la sortie et dans les aménagements de peines</b>	244
4.1	Les réductions de la peine et les permissions de sortir	244
4.2	La suspension de peine pour raison médicale	245
4.3	La situation problématique des personnes prévenues	247
4.4	La suspension de peine pour raison médicale d'urgence	248
5.	<b>La prise en charge sanitaire dans les établissements de semi-liberté</b>	248
6.	<b>La prise en charge somatique en établissement de santé mentale</b>	249
<b>Chapitre 6</b>		
<b>« Monsieur le Contrôleur général... » (témoignages reçus)</b>		255

**Chapitre 7**

<b>L’enfermement des enfants</b>	<b>263</b>
1. Un principe de l’enfermement accepté et mesuré	264
1.1 Les débats sur l’enfermement	264
1.2 L’enfermement des enfants pour motif pénal	265
1.3 L’enfermement des enfants pour un autre motif	266
2. Des modalités particulières de privation de liberté	270
2.1 La ségrégation	271
2.2 Une mixité tempérée sauf en détention	273
2.3 Un régime d’enfermement avec ses particularités	274
2.4 Un personnel spécialisé	276
3. Les effets de l’enfermement sont nécessairement contrastés	278
3.1 Enfermement et intérêt de l’enfant sont antagonistes	278
3.2 Le mal-être	280
3.3 Les vies découpées	281
3.4 Une évaluation difficile	283

**Chapitre 8**

<b>Bilan de l’activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2012</b>	<b>287</b>
1. La loi du 30 octobre 2007 : vers une modification ?	287
1.1 Ce qu’on doit regarder comme établi	287
1.2 Ce qu’on doit regarder comme perfectible	291
2. Les relations avec les pouvoirs publics et les autres personnes morales	298
2.1 Les pouvoirs publics	298
2.2 Les autorités administratives indépendantes	301
2.3 Les autres personnes morales	302
3. Les saisines	304
3.1 Analyse des saisines reçues (les lettres adressées au contrôle général)	304
3.2 Les suites données aux saisines (les lettres du contrôle général)	313
3.3 Les enquêtes sur place	321
4. Les visites	322
4.1 Données quantitatives	322
4.2 Réalisation et effets des visites	327
4.3 L’élaboration des rapports	329

5. Les moyens alloués au Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2012	330
5.1 Les effectifs	330
5.2 Le budget	332
6 L'activité internationale du contrôle général des lieux de privation de liberté	334
6.1 L'action internationale multilatérale	334
6.2 L'action internationale bilatérale	335
<b>Chapitre 9</b>	
<b>Lieux de privation de liberté en France : éléments de chiffrages</b>	<b>337</b>
1. Privation de liberté en matière pénale	338
1.1 Nombre de personnes mises en cause, mesures de garde à vue, personnes écrouées	338
1.2 Évolution des personnes mises en cause, mesures de garde à vue et écroués	339
1.3 Nombre et taux de recours à la garde à vue par types d'infractions	340
1.4 Entrées annuelles dans les établissements pénitentiaires selon la catégorie pénale	341
1.5 Population sous écrou et population des détenus au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année	342
1.6 Répartition des condamnés écroués selon la durée de la peine en cours d'exécution (y compris aménagements de peine sans hébergement)	342
2. Hospitalisations psychiatriques sous contraintes	343
2.1 Évolution des mesures d'hospitalisation sans consentement en psychiatrie de 2007 à 2011	343
2.2 Hospitalisation sans consentement ou sous contrainte en 2011	345
3. Rétention administrative	346
3.1 Nombre de personnes mises en cause pour infractions à la police des étrangers et nombre de mesures de garde à vue	346
3.2 Mise à exécution des mesures d'éloignement d'étrangers (2002-2010)	347
3.3 Centres de rétention administrative (métropole). Capacité théorique, nombre de placements, durée moyenne de placement, issue du placement	348
<b>Annexe 1</b>	
<b>Tableau récapitulatif des principales recommandations du CGLPL pour l'année 2012</b>	<b>349</b>
<b>Annexe 2</b>	
<b>Carte des départements et établissements visités en 2012</b>	<b>367</b>
<b>Annexe 3</b>	
<b>Les rapports de visite rendus publics sur le site internet <a href="http://www.cgpl.fr">www.cgpl.fr</a></b>	<b>368</b>

**Annexe 4**

<b>Bilan budgétaire</b>	<b>370</b>
1. Budget alloué au CGLPL en 2012	370
1.1 Répartition du budget global	370
1.2 Répartition des charges courantes	371
2. Évolution des moyens alloués au CGLPL depuis sa création	371

**Annexe 5**

<b>Les contrôleurs et collaborateurs</b>	<b>372</b>
--	------------

**Annexe 6**

<b>Les textes de référence</b>	<b>374</b>
--------------------------------	------------

Résolution adoptée par l’Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002	374
---	-----

Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	374
--	-----

Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (1).	376
---	-----

**Annexe 7**

<b>Les règles de fonctionnement du CGLPL</b>	<b>382</b>
--	------------