

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**



**L'action du Défenseur des droits
auprès des personnes détenues**

Bilan 2000/2013

Avant-propos

Synthèse des recommandations du Défenseur des droits

Introduction

I. Domaines de compétence et activité institutionnelle

A. Evolution des saisines reçues depuis 2000

1. Repères

2. Chiffres clés par mission

- a) Saisines reçues au titre des relations avec les services publics
- b) Saisines reçues au titre du respect de la déontologie de la sécurité
- c) Saisines reçues au titre de la défense des droits de l'enfant
- d) Saisines reçues au titre de la lutte contre les discriminations

B. Modes de traitement des saisines adressées au Défenseur des droits

1. Traitement des saisines adressées au siège de l'institution

2. Traitement des saisines adressées aux délégués

II. Respect par les personnels pénitentiaires des règles déontologiques attachées à leur profession

A. Violence, usage de la force

1. Difficulté de l'établissement des faits

2. Modalités du recours à la force

B. Niveau de sécurité relatif aux mesures de contrainte

1. Fouilles en prison

2. Extractions médicales

C. Procédures pénitentiaires

1. Procédures disciplinaires

2. Enquêtes internes

3. Isolement carcéral

III. Accès aux droits dans le champ du service public

A. Faire valoir ses droits auprès des services publics

B. Relations avec le service public pénitentiaire

C. Vie quotidienne en détention

D. Transfèvements

- E. Accès à la santé**
- F. Situations de handicap**
- G. Maintien des liens familiaux**
- H. Travail et formation professionnelle**
- I. Difficultés propres aux personnes de nationalité étrangère**
- J. Aménagement de peine**

ANNEXES

I. Contexte de l'activité du Défenseur des droits en matière pénitentiaire

- A. Cadre juridique**
 - 1. Droit international**
 - 2. Droit européen**
 - 3. Droit interne**
- B. Interlocuteurs du Défenseur des droits en milieu pénitentiaire**
 - 1. Ministère de la Justice**
 - 2. Contrôleur général des lieux de privation de liberté**
 - 3. Associations**
 - 4. Organisations professionnelles**
- C. Constitution d'un réseau international**

II. Convention du 8 novembre 2011 entre le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

AVANT-PROPOS

Les quatre missions du Défenseur des droits sont concernées par la situation des personnes qui se trouvent en prison. Si elles sont privées de liberté, elles ne sauraient être privées de leurs droits.

Les personnes détenues font appel à nous dans leurs relations avec les services publics et les administrations, qu'il s'agisse de l'administration pénitentiaire ou des services publics d'une façon plus générale. Beaucoup de nos compatriotes rencontrent des difficultés dans leurs relations avec les administrations. Elles sont évidemment démultipliées lors d'une incarcération.

Ils font appel à nous lorsqu'ils sont victimes de discriminations, qu'il s'agisse de l'âge, du handicap, de l'orientation sexuelle, de l'origine etc.

Les détenus ou leur famille s'adressent au Défenseur des droits dans sa mission de défense des enfants. Les saisines peuvent concerner des tout petits, âgés de moins de 18 mois qui se trouvent aux côtés de leur mère détenue. Il s'agit parfois de mineurs de moins de 18 ans qui purgent une peine de prison. Enfin, nous sommes saisis par les personnes détenues et par leur famille qui souhaitent maintenir ou intensifier un lien familial mis à mal par le séjour en prison.

La mission de déontologie des services de sécurité est également concernée par la relation entre les détenus et le personnel de l'administration pénitentiaire. Des agents assermentés du Défenseur des droits veillent au respect de la déontologie par celles et ceux qui exercent la difficile mission de surveillance.

Chaque établissement pénitentiaire reçoit régulièrement la visite d'un de nos délégués territoriaux. Pour les établissements les plus importants, les délégués se rendent systématiquement dans des locaux de permanence. Dans des établissements de taille plus réduite, ils y viennent lorsque leur présence est requise.

Au total 150 délégués tiennent permanence dans l'hexagone ou les collectivités d'outre-mer.

Cette présence systématique permet à chaque personne détenue de nous faire parvenir une réclamation si elle le juge utile. Au total nous recevons plus de 4000 demandes d'interventions, ce qui représente près de 5 % du nombre total des saisines adressées au Défenseur des droits. En d'autres termes, cela signifie qu'une personne qui se trouve derrière les barreaux nous saisit 50 fois plus souvent qu'une personne jouissant de sa liberté.

A cet égard, je tiens à rendre hommage au travail accompli bénévolement par nos délégués qui se rendent dans les prisons. Ils reçoivent en effet l'essentiel des saisines puisque 90% font l'objet d'une démarche engagée par le détenu auprès du représentant du Défenseur des droits, alors que 10% seulement sont directement adressées au siège.

Ce rapport fait état des actions que nous menons depuis plus de dix ans. En effet, chaque institution était interpellée par ce qui se passait à l'intérieur des prisons : dès l'an 2000, la Commission nationale de déontologie de la sécurité ainsi que le Défenseur des enfants, dès 2004 la Halde, et enfin le Médiateur de la République qui, dans le cadre d'une convention avec le Garde des sceaux, a pu, en 2005, ouvrir des permanences en prison.

Les quatre missions étaient donc directement concernées. Le Défenseur des droits, chargé de les regrouper dans le cadre d'une seule et même institution, dresse un bilan des actions entreprises par les collaborateurs permanents qui ont mobilisé toute leur expertise.

Ce document formule également 21 propositions destinées au gouvernement et qui ont été élaborées à partir des exemples et des situations que nous avons pu traiter à travers le territoire.

A handwritten signature in purple ink, reading 'Dominique Baudis'.

Dominique Baudis

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS

A. Recommandations spécifiques aux relations des personnes détenues avec l'administration :

1. Veiller à éviter toute rupture d'égalité de traitement, entre établissements pénitentiaires, dans la vie quotidienne des personnes détenues, particulièrement sensibles en cas de transfert.
2. Améliorer la prise en compte des requêtes des personnes détenues vis-à-vis de l'administration en assurant la remise d'une attestation écrite et en adressant une réponse écrite, au-delà de l'utilisation du cahier électronique de liaison.

B. Recommandations spécifiques aux droits de l'enfant¹

3. Amender le code de procédure pénale, suite à l'abrogation par le décret n°2013-368 du 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types des articles D 284, D 285 et D 402 sans reprendre les garanties spécifiques qu'elles contenaient dans d'autres dispositions :
 - a. l'article D402 du code de procédure pénale qui veillait au maintien des liens familiaux des personnes détenues durant leur incarcération.
 - b. les articles D.284 et D.285 du code de procédure pénale qui veillaient au droit à l'information des personnes détenues mineures, en conformité avec les articles 3 et 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant.
4. Amender l'article 717 du CPP en intégrant une disposition visant à favoriser le rapprochement familial des détenus condamnés et prévoyant l'indemnisation des frais de déplacement et d'hébergement engendrés par les visites des familles ou des enfants ayant de faibles ressources à leur parent incarcéré dans les cas où la condition de rapprochement familial des détenus n'est pas respectée.

¹ Voir les recommandations du Rapport thématique du groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant du Défenseur des droits sur « L'enfant et le maintien des liens familiaux à l'épreuve de l'incarcération »

5. Adopter les circulaires nécessaires pour prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant lors de la visite de son parent détenu dans l'organisation des parloirs et la délivrance des permis de visite, notamment en intégrant des dispositions permettant d'adapter la durée et l'organisation des parloirs à la situation de l'enfant, en veillant à une meilleure adaptation des horaires des parloirs au rythme de la vie scolaire des enfants et aux périodes de vacances scolaires, en permettant au parent détenu de prendre une douche le jour d'un parloir avec son enfant.

C. Recommandations spécifiques à la lutte contre les discriminations²

6. Rappeler aux parquets et aux magistrats du siège l'attention qui doit être portée à la situation particulière des personnes handicapées en raison de leur vulnérabilité, ainsi que la nécessité de mettre en place des mesures alternatives à la détention provisoire, en tant que « mesures appropriées », chaque fois que les conditions de détention ne permettent pas de répondre aux exigences fixées par le droit international et la loi pénitentiaire, s'agissant d'un égal accès aux droits et au respect de la dignité.
7. Article 720-1-1 en intégrant dans les motifs de suspension de peine le handicap de manière à s'assurer que les modalités d'exécution des mesures prises ne soumettent pas une personne handicapée à une détresse excédant le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention, en raison de sa vulnérabilité particulière.
8. Adopter les arrêtés nécessaires à la mise en œuvre des obligations fixées par l'article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation relatives aux établissements recevant du public, pour ce qui concerne l'accessibilité des établissements pénitentiaires neufs et existants, à tous les types de handicap.
9. Mettre en place un groupe de travail interministériel chargé de faire des propositions en matière de respect des droits et de prise en charge des personnes détenues handicapées, en ce qui concerne, notamment, les mesures appropriées à mettre en œuvre avant, pendant et à la sortie de détention et eu égard aux conditions nécessaires au respect de leur dignité.

² Décision MLD n°2013-34, 11 avril 2013

10. Initier un travail d'actualisation du guide méthodologique sur la prise en charge sanitaire des personnes placées sous-main de justice, afin d'intégrer les besoins des personnes handicapées, quel que soit le type de handicap.

D. Recommandations spécifiques à la déontologie de la sécurité

11. Améliorer la qualité des écrits pénitentiaires, notamment en cas de recours à la force, afin d'identifier les gestes pratiqués et les raisons du recours à la force, notamment en introduisant dans le code de déontologie des services pénitentiaires une disposition rappelant les exigences de rigueur, précision et impartialité dans la rédaction des écrits pénitentiaires, et en renforçant la formation des personnels pénitentiaires, comme le contrôle hiérarchique, sur cette question.
12. Améliorer la qualité des enquêtes internes en procédant à l'audition systématique des personnels mis en cause, celle de la personne détenue concernée et des éventuels témoins de l'incident, ainsi que la conservation des enregistrements vidéo possiblement réalisés.
13. Clarifier les effets de l'hospitalisation d'une personne détenue sur la durée de l'isolement carcéral au regard des objectifs et de la nature de cette mesure.
14. Restreindre et préciser le niveau de sécurité relatif à l'application des fouilles intégrales et des mesures de contrainte lors d'extractions et consultations médicales, et faire évoluer les mécanismes d'engagement de la responsabilité des personnels dans ces domaines.
15. Faire précéder le recours à la force d'une phase de dialogue, insérer ce principe dans le code de déontologie du service public pénitentiaire et le mettre en œuvre dans les formations initiales et continues.
16. Prévenir la violence des personnes détenues par une meilleure résolution de leurs requêtes et contestations.
17. Systématiser le retour d'expérience, notamment en cas de mise en cause d'un personnel pénitentiaire concernant l'usage de la force ou de la contrainte.

E. Recommandations liées à l'exercice des missions du Défenseur des droits

18. Adopter les circulaires nécessaires pour améliorer l'exercice des missions du Défenseur des droits, et notamment de ses délégués dans les établissements pénitentiaires afin de permettre une meilleure effectivité de l'accès au droit des personnes détenues conformément à l'article 37 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, qui préconiseraient notamment :

- a. de désigner au sein de chaque direction interrégionale des services pénitentiaires un correspondant du Défenseur des droits.
- b. d'intégrer dans chaque règlement intérieur d'établissement pénitentiaire une présentation du Défenseur des droits, et notamment des modalités de saisine du délégué du Défenseur des droits et de veiller à la diffusion de cette information dans le livret d'accueil.
- c. de veiller, en lien avec les associations et les gestionnaires privés d'établissement pénitentiaire, à la diffusion dans les lieux d'accueil des familles, d'un livret d'information relatif au Défenseur des droits.
- d. de s'assurer du suivi des courriers du Défenseur des droits nécessaire pour une meilleure efficacité de son intervention et de l'instruction des dossiers, en cas de transfert des personnes détenues.
- e. de donner aux personnes détenues accès au téléphone pour joindre le Défenseur des droits de manière gratuite et confidentielle³.

19. Veiller, en application de l'article 32 de la loi organique n°2011-33 relative au Défenseur des droits, à consulter le Défenseur des droits dans le cadre de la procédure d'élaboration des textes qui relèvent de sa compétence et inviter le directeur de l'administration pénitentiaire à en faire de même pour les textes réglementaires qu'il serait à même d'élaborer.

³Selon les dispositions prévues dans la circulaire du 9 juin 2011 d'application des articles 4, 39 et 40 de la loi n°2009-1439 du 24 novembre 2009 pénitentiaire relatifs à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues (NOR : JUSK1140028C)

20. Amender l'article R 57-7-45 du code de procédure pénale en remplaçant « Médiateur de la République » par « Défenseur des droits ». Mettre en conformité l'article D 187-1 du même code, afin de garantir aux personnes détenues placées au quartier disciplinaire l'accès aux délégués du Défenseur des droits.
21. Amender l'article D-234 du code de procédure pénale en intégrant comme membre de droit dans la composition du conseil d'évaluation d'un établissement pénitentiaire le Défenseur des droits ou ses délégués.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

En juin 2008, a été nommé le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) institué par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 : une autorité indépendante chargée, « 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 ». Il est le mécanisme national indépendant de prévention et d'empêchement de la torture, conformément aux stipulations du protocole facultatif se rapportant à la Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, adopté le 18 décembre 2002 par l'Assemblée générale des Nations-Unies et approuvé par la loi n°2008-739 du 28 juillet 2008.

Le CGLPL exerce en particulier ses compétences à travers des visites d'établissements sur plusieurs jours, ce qui en permet une observation complète, tandis que le Défenseur des droits est uniquement saisi de requêtes individuelles, qu'il traite, selon la nature des griefs allégués, par un processus de médiation ou d'enquête, donnant alors lieu à une décision publiée.

Afin de développer une meilleure synergie dans le cadre de leurs missions et actions respectives, le CGLPL et le Défenseur des droits ont signé une convention de partenariat le 8 novembre 2011 (voir annexe II du présent rapport). Elle a pour objet d'organiser la transmission des saisines et d'assurer l'information réciproque des deux institutions, dans le respect de leur indépendance et de la protection des données personnelles. C'est ainsi, par exemple, que les délégués du Défenseur des droits, à l'issue d'un entretien avec une personne détenue, soit traitent eux-mêmes la saisine, soit transmettent la saisine au siège du Défenseur des droits pour traitement par un des pôles d'instructions et/ou communication au CGLPL.

Les prises de position des deux institutions permettent d'avoir une approche analytique et critique de l'ensemble des problématiques du champ carcéral, en raison de la complémentarité de leurs missions et modes d'action.

A cet égard, le Défenseur des droits et le CGLPL, bien qu'ils remplissent leurs missions à partir de points de vue différents, partagent de nombreuses positions et constats. Cette convergence de vues permet de renforcer encore l'impact et la légitimité de ces recommandations auprès des pouvoirs publics, aux côtés d'autres grandes institutions telles que le Comité européen de prévention de la torture.

Introduction

Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations d'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Institué par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 (article 71-1, de la Constitution), le Défenseur des droits a vu ses missions définies par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 et la loi ordinaire du même jour.

Les responsabilités précédemment exercées par quatre autorités administratives indépendantes lui ont ainsi été confiées. Il s'agit des compétences successivement dévolues au Médiateur de la République⁴, au Défenseur des enfants⁵, à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds)⁶ et à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde)⁷. Dès sa création, le Défenseur des droits a bénéficié du cumul des expertises propres à chacune de ces précédentes autorités ainsi que des réseaux de représentants sur l'ensemble du territoire que celles-ci avaient mis en place.

L'héritage

Chacune de ces quatre autorités a été conduite, à sa façon, à intervenir dans le monde carcéral au cours des années 2000.

En effet, à compter de l'année 2000, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds), expressément chargée de « veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République », a contrôlé à ce titre les personnels de surveillance et de direction en fonction au sein de l'administration pénitentiaire.

La même année, la compétence générale attribuée au Défenseur des enfants lui a donné la faculté d'intervenir dans le domaine du respect des droits de l'enfant et de son intérêt supérieur, notamment en cas de privation de liberté, que ce soit en milieu pénitentiaire, en centre éducatif fermé ou en centre de rétention administrative. Sur la durée, la question du maintien des liens familiaux en cas d'incarcération des parents ou d'un mineur a été progressivement appréhendée.

⁴ L. n°73-6, 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République

⁵ L. n° 2000-196, 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants

⁶ L. n° 2000-494, 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité

⁷ L. n° 2004-1486, 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

Au milieu de la décennie, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) a été amenée à adopter des délibérations en lien avec le monde pénitentiaire, qu'il s'agisse de discriminations commises à l'endroit des détenus ou de discriminations entachant le statut des agents de l'administration pénitentiaire. Pour avoir été rares, ces recommandations de principe ont vu leurs effets perdurer durablement.

Le 16 mars 2005, une convention a été signée entre le Médiateur de la République et le Garde des Sceaux, donnant le coup d'envoi d'une action novatrice, à savoir la mise en place, à titre expérimental, de permanences de délégués du Médiateur dans dix établissements pénitentiaires⁸. Le succès de cette initiative a conduit à l'étendre dès 2007 à 26 établissements supplémentaires avant de la généraliser en 2009 en l'inscrivant à l'article 6 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, puis d'en consacrer le principe même à l'article 37 de la loi organique du 29 mars 2011 qui prévoit que le Défenseur des droits « désigne un ou plusieurs délégués pour chaque établissement pénitentiaire ».

Concrètement, les délégués intervenant au quotidien en prison se sont attachés à régler les difficultés administratives rencontrées par les personnes détenues touchant aux transferts, aux litiges issus de la vie quotidienne, à la prise en compte des problèmes de santé, aux droits de visite... Au-delà des murs, ils ont entrepris d'apporter leur aide aux réclamants en vue de leur permettre de régler leurs tracasseries administratives avec l'ensemble des organismes publics (préfectures, organismes sociaux, etc).

Depuis la naissance du Défenseur des droits, en 2011, les saisines couvrent de fait l'ensemble des champs de compétence de la nouvelle institution et les interventions de ses délégués se sont progressivement étendues à des sujets nouveaux, tels que les questions liées au maintien des relations parentales et à certaines situations discriminatoires.

Les seules réclamations pour lesquelles les délégués ne peuvent intervenir eux-mêmes sont celles qui concernent le contrôle de la déontologie de la sécurité. Saisis d'affaire mettant en cause les comportements d'agents de l'administration pénitentiaire, les délégués du Défenseur des droits sont en effet tenus de les transmettre directement au siège de l'institution dont les agents sont seuls habilités à mener les enquêtes nécessaires en pareilles circonstances.

Au quotidien le délégué, statutairement indépendant, peut ainsi traiter les saisines très diverses qui lui parviennent, reflets de la réalité carcérale, en y apportant une dimension humaine de proximité au sein même des établissements.

⁸ Les maisons d'arrêt de Fresnes, d'Aix-en-Provence-Luynes, de Saint-Étienne, de Nanterre, d'Épinal, , les centres pénitentiaires de Marseille-Les-Baumettes et de Toulon-la-Farlède, les centres de détention de Melun et de Bapaume et la maison centrale de Poissy.

Le Défenseur des droits est ainsi l'héritier de savoir-faire et d'expériences complémentaires mis en œuvre au profit des droits des personnes détenues.

La construction

La compétence du Défenseur des droits ne se limite cependant pas à l'addition des compétences des quatre institutions qu'il a intégrées.

En premier lieu, de par la Constitution, le Défenseur des droits exerce une compétence étendue en matière de protection des droits et libertés incluant nécessairement la protection des droits fondamentaux.

Par nature, il veille au respect des obligations internationales de la France : d'une part, au titre de l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011 qui lui confère les missions de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant ainsi que de lutter contre les discriminations, tout spécialement à la lumière des stipulations de la convention internationale des droits de l'enfant et des directives européennes⁹ ; d'autre part, au titre du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'homme (la Cour européenne), dans les hypothèses où la France a pu être condamnée au titre de la violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Cette capacité d'action, initialement confiée au Médiateur de la République en lien avec la Commission nationale consultative des droits de l'homme, s'est vue légitimée et renforcée depuis les Conférences d'Interlaken et d'Izmir en 2010 et 2011. C'est en cas d'absence de suivi ou d'exécution seulement partielle des recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe que l'action du Défenseur des droits se trouve justifiée au regard des différents pouvoirs qui lui ont été accordés par le législateur. Il peut par exemple informer le Comité de l'état de la législation nationale qui est à l'origine de la condamnation de la France, et proposer ainsi des modifications législatives ou des pratiques en vigueur. Cette initiative accordée à l'institution française reflète l'importance grandissante que revêt l'impact des pouvoirs dont disposent les institutions de type « Ombudsman » en Europe. Elle participe d'une volonté d'accroître la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention, à l'autorité de chose jugée attachée aux arrêts de la Cour. Ce rôle incite nécessairement le Défenseur des droits à mener une veille jurisprudentielle permettant de garantir l'effectivité des droits et, ainsi, éviter les condamnations répétitives. Le Défenseur des droits a commencé à expérimenter ce rôle à la suite de l'arrêt *Popov c/France* du 19 janvier 2012, qui a jugé que la rétention de mineurs migrants accompagnant leurs parents dans un centre de rétention

⁹ Dont en particulier la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

administrative inadapté aux enfants était irrégulière et contraire au respect de la vie familiale.

Par ailleurs, cette dimension de son action a été confortée par la décision du gouvernement, à l'été 2011, de confier au Défenseur des droits le rôle de « mécanisme indépendant » participant au dispositif de promotion, protection et suivi de l'application de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.

Enfin, la participation de l'institution aux travaux de nombreuses instances (comités de l'Onu et du Conseil de l'Europe) et réseaux internationaux (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, European Network of Ombudspersons for Children, Equinet ...) lui permet d'assurer une veille juridique permanente et de bénéficier d'un regard croisé sur une série d'enjeux mettant en cause les droits fondamentaux.

En second lieu, la loi organique du 29 mars 2011 a non seulement permis au Défenseur des droits de conserver les prérogatives propres à chacune des quatre autorités réunies, mais a en outre procédé à ce que l'on pourrait qualifier « d'alignement par le haut ».

Autrement dit, la possibilité pour toute personne de saisir directement l'institution, sans obligation de passer par un parlementaire, jusqu'alors réservée au Défenseur des enfants et à la Halde, a été étendue à toutes les réclamations reçues par la nouvelle institution. En outre, on rappellera que le Défenseur des droits peut, en toutes circonstances, se saisir d'office d'une situation portée à sa connaissance.

De la même façon, la faculté de conduire des médiations en équité, réservée jusqu'en 2011 au Médiateur de la République et au Défenseur des enfants est ouverte dans tous les cas. De façon significative, les pouvoirs d'audition et de visite sur place (notamment dans les lieux de privation de liberté) ont été généralisés pour l'ensemble des activités du Défenseur des droits. On soulignera encore la possibilité d'intervenir devant les juridictions en y déposant des observations, levier d'action susceptible de pouvoir être mobilisé par le Défenseur des droits dans tous ses domaines d'intervention alors qu'il était exclusivement attribué à la Halde dans le cadre d'une stratégie judiciaire de lutte contre les discriminations. A titre d'exemple, on citera les observations déposées en 2012 devant les juridictions administratives, à la suite de l'arrêt *Popov c/France* ou les observations soumises en 2013 à la Cour de cassation au soutien d'une demande de transmission au Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité concernant le régime du travail en prison.

*

L'identité du Défenseur des droits se construit sur les bases d'un riche héritage auquel la dynamique propre de cette institution a donné une assise plus importante. L'institution a ainsi apporté en 2012 sa contribution à la défense des droits d'environ 4 000 personnes incarcérées.

L'expérience accumulée tout au long des années 2000 par les agents et les délégués aujourd'hui réunis sous l'égide du Défenseur des droits permet, chaque jour, de recueillir les réclamations individuelles émises par les personnes détenues ou leurs proches et de leur apporter une réponse concrète, de la simple délivrance d'une information pertinente au règlement amiable d'une difficulté. Dans les cas où les droits fondamentaux sont en jeu, le Défenseur des droits peut diligenter une enquête, demander une sanction contre l'auteur de la violation, et en toute hypothèse, faire valoir son point de vue devant un tribunal.

Ce rapport a essentiellement pour objet d'établir un bilan de cette expérience pour envisager les améliorations possibles dans un contexte où la « question pénitentiaire » soulève de nombreuses passions.

I. Domaines de compétence et activité institutionnelle

Les informations sur les personnes détenues et les membres de leur famille, qui ressortent de l'étude de leurs réclamations, sont riches d'enseignements sur leurs besoins et les services que doit leur offrir l'institution.

Les modes d'intervention en matière pénitentiaire s'articulent principalement autour d'une activité privilégiant la médiation et le règlement amiable (en particulier au titre de la compétence « relation avec les services publics ») menés par les délégués, et d'une mission d'instruction menée par les agents du siège (en particulier au titre de la compétence « respect de la déontologie par les personnels exerçant une activité de sécurité » auprès des personnes détenues).

A. Evolution des saisines reçues depuis l'année 2000.

1) Repères

Au 1er septembre 2013¹⁰, la population carcérale s'élevait à 67 088 personnes, dont 2 238 femmes représentant 3,3% des personnes détenues.

On compte 1,1% d'enfants détenus et au 30 avril 2013, 25 enfants de moins de 18 mois séjournant avec leur mère détenue¹¹.

Les personnes détenues sont les auteurs de 80% des saisines directes adressées au Défenseur des droits. Les autres saisines émanent le plus souvent des proches, d'associations ou de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Dans certaines situations, elles sont relayées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) dans le cadre de la convention qui le lie avec le Défenseur des droits.

Ces saisines représentent près de 5% des saisines de l'institution. De la même façon, près de 5% des personnes qui entrent chaque année en prison saisissent le Défenseur des droits.¹²

Enfin, 90% de ces réclamations sont directement adressées à un délégué du Défenseur des droits. 10% des dossiers émanent de saisines adressées au siège de l'institution.

¹⁰ Ministère de la justice - DAP - Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée en France – 01/09/13

¹¹ Audition de M. Morel d'Arleux, sous-directeur des personnes placées sous main de justice à la DAP – 18/06/2013 – Groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant du Défenseur des droits

¹² Etant précisé que les statistiques pénitentiaires ne permettent pas d'établir rigoureusement le nombre de personnes qui entrent en prison chaque année. « La prison, une nécessité pour la République », p. 25, Pierre-Victor Tournier.

Les personnes détenues qui saisissent le Défenseur des droits cumulent les difficultés sociales : un faible revenu, souvent constitué d'allocations, une accumulation d'impayés et de dettes, un niveau très faible d'éducation¹³, un maniement difficile de l'écrit (pour les Français comme pour les étrangers), pouvant aller jusqu'à l'illettrisme, une quasi-absence de formation professionnelle, une connaissance quasi-inexistante du droit et donc de leurs droits, des problèmes de santé tant au plan physique que psychique, souvent liés à des problèmes d'addiction.

On sait que la prison est généralement un facteur aggravant de ces difficultés, notamment en raison du surpeuplement qui accroît les tensions, complique la gestion de la vie quotidienne, limite l'accès au travail et aux activités en général, avec des répercussions négatives sur les conditions de travail du personnel pénitentiaire.

L'accueil des détenus par les délégués qui reçoivent les réclamations lors de leur permanence, permet aux réclamants les moins à même de pouvoir s'exprimer par écrit, de formuler leur plainte oralement. D'une manière générale, l'identification du problème réel, la reformulation de la demande et l'identification de l'organisme mis en cause sont les premières étapes de l'accompagnement. Il arrive souvent que l'entretien lui-même, en jouant le rôle d'exutoire à des angoisses diffuses, se révèle finalement être une réponse suffisante.

Les difficultés même d'expression de certains détenus et l'incapacité qui en découle à engager des démarches administratives peuvent constituer le problème à surmonter pour mener à terme leurs réclamations. Ces difficultés expliquent les raisons pour lesquelles dans le but de rendre effectif l'accès au droit, les délégués peuvent s'affranchir, dans certaines situations, de l'obligation qui leur est fixée par l'article 6 de la loi organique de soumettre la recevabilité des saisines à l'obligation d'avoir préalablement engagé toutes les démarches nécessaires « auprès des personnes publiques ou des organismes mis en cause ».

2) Chiffres-clés

En 2012, le Défenseur des droits a été saisi près de 4000 fois par les personnes détenues. 3707 demandes ont été reçues par les délégués qui interviennent dans chaque établissement pénitentiaire, sous forme de permanences régulières ou au cas par cas.

Depuis 2011, les saisines directement adressées au siège¹⁴ bien qu'elles demeurent moins nombreuses quantitativement, sont en forte augmentation. Cette

¹³ 80% des personnes détenues ne dépassent pas le niveau CAP – *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2013*

¹⁴ 360 saisines du 1^{er} au 30 septembre 2013

augmentation s'explique principalement par la possibilité de saisir directement l'institution.

a) Saisines reçues au titre des relations avec les services publics

A l'instar des autres domaines d'intervention du Défenseur des droits, la compétence héritée du Médiateur de la République est celle qui se traduit par la part la plus importante en volume de saisines.

Dès la première année d'installation des délégués au sein des établissements pénitentiaires par le Médiateur de la République, les dix délégués installés dans les dix établissements expérimentaux avaient reçu près de 700 réclamants. Avec l'extension du dispositif à l'ensemble des établissements pénitentiaires en 2010, ces sollicitations sont passées de plus de 1 000 en 2007, à 2 500 en 2008, 3 500 en 2009, pour atteindre un peu plus de 4 000 en 2010.

Il apparaît que la typologie des réclamations est assez stable sur la durée.

■ Les demandes reçues par les délégués se répartissent à parts égales : les demandes pour lesquelles ils effectuent un travail d'écoute, d'information, d'accès au droit et de réorientation, et les demandes pour lesquelles un traitement est engagé afin de résoudre le litige de manière amiable. 58% de ces litiges concernent des services publics extérieurs, montrant l'importance de la mission des délégués dans une perspective de réinsertion réussie des personnes détenues. La part minoritaire concerne des litiges avec le service public pénitentiaire.

Ainsi, en 2012, 3 700 saisines de détenus ont été accueillies par les délégués, réparties entre 1540 demandes d'information/orientation, soit 42% et 2160 affaires nécessitant une intervention en vue de leur règlement, soit 58%, dont 1 000 d'entre elles mettent en cause l'administration pénitentiaire.

Il convient de rappeler que les délégués n'ont pas reçu de délégation du Défenseur des droits pour traiter les problèmes de déontologie de la sécurité. S'ils sont destinataires d'une saisine portant sur tout ou partie d'un problème de déontologie de la sécurité, ils font suivre celle-ci au siège de l'institution pour instruction.

Au cours des derniers mois, le nombre de demandes reçues par les délégués en matière d'accès au service public et d'accès aux droits a fléchi¹⁵. Ceci traduit très certainement une perte d'identification de l'institution par le personnel pénitentiaire, les partenaires et les personnes détenues. Ce constat se confirme par les saisines adressées au siège puisque 20% des personnes détenues adressent encore leurs courriers aux anciennes institutions. L'information à caractère administratif délivrée à l'administration pénitentiaire (circulaire) de même que la diffusion d'une information appropriée auprès des détenus devraient permettre d'inverser la tendance.

¹⁵ Du 01/01/13 au 30/09/13, les délégués ont rencontré 2100 personnes détenues.

■ Les saisines adressées au siège soulèvent pour l'essentiel des difficultés liées à la vie en détention, mettant principalement en cause l'administration pénitentiaire.

Pour 30% d'entre elles, les réclamants allèguent des manquements à la déontologie des personnels pénitentiaires et pour 24%, elles soulignent des litiges avec le service public pénitentiaire dont :

- 10% de contestations des décisions de la direction quant au changement de régime de détention, au refus de parloir, mais également des difficultés d'accès à des documents administratifs, à l'organisation des extractions médicales, à des difficultés dans l'élaboration du projet de réinsertion avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) ;
- 10% relèvent des difficultés dans la vie quotidienne en détention, notamment sur des questions liées à la gestion du compte nominatif ou de la cantine, à la cohabitation en cellule, aux conditions d'hygiène, à l'utilisation de la télévision ou de l'ordinateur ;
- 4% pointent des problèmes liés aux transferts, soulevant des questions liées à des pertes d'affaires personnelles, à une rupture dans le parcours de formation ou la perte d'emploi.

Les autres saisines adressées au siège couvrent des domaines très larges de la vie des personnes incarcérées.

Le maintien des liens familiaux représente 14% des saisines du siège avec la suspension de droits de visite, des demandes de transfert pour maintien des liens familiaux, des inquiétudes sur la situation de son ou ses enfants, des difficultés relatives à l'organisation des parloirs.

Les questions liées au séjour des personnes étrangères détenues concernent 8% des saisines. Elles ont pour objet des demandes de renouvellement de titre de séjour, et des contestations de mesures administratives ou judiciaires d'éloignement du territoire.

Les problèmes de santé font l'objet de 8% des saisines. Elles pointent des difficultés d'accès aux médicaments et aux soins, l'absence ou le manque de consultations spécialisées au sein des unités sanitaires et les difficultés liées à l'absence de permanence de soins la nuit et le week-end.

Les aménagements et les modalités d'exécution de la peine représentent 7% des saisines, notamment des demandes de permission de sortir pour des événements familiaux.

Les relations avec les services publics extérieurs concernent 4% des saisines.

Le travail et la formation professionnelle représentent 3% des saisines et mettent en avant des difficultés quant aux décisions de classement (embauche) et de déclassement (licenciement), aux conditions d'hygiène et de sécurité au travail, au niveau de rémunération, à l'absence d'acte d'engagement

Le handicap est invoqué dans 2% des saisines, avec notamment des difficultés liées aux conditions de détention et aux difficultés de communication.

b) Saisines reçues au titre du respect de la déontologie de la sécurité

Au cours des 11 années d'existence de la CNDS, celle-ci a été amenée à traiter de nombreuses saisines mettant en cause les personnels de surveillance et les directeurs des services pénitentiaires. Ces saisines ont généralement représenté, entre 2001 et 2006, une moyenne de 13,5% des saisines entrantes, et, entre 2007 et 2010, une moyenne de 11 % des dossiers traités.

Les saisines pénitentiaires les plus importantes qui ont donné lieu à des avis et des recommandations, ont été évoquées dans chaque rapport annuel d'activités de la CNDS. Les problématiques concernant la déontologie des personnels pénitentiaires ont aussi été abordées à travers la partie thématique de chaque rapport annuel consacrée à un thème commun aux principales forces de sécurité. Il en a été ainsi lors du rapport thématique sur l'accès aux soins des personnes privées de liberté, en 2007, ou encore en 2008, lors du rapport thématique sur la déontologie des forces de sécurité en présence de mineurs.

En 2011, 3 saisines ont été enregistrées par la CNDS du 1^{er} janvier au 31 mars 2011 les dossiers, puis 48 dossiers ont été enregistrés par le pôle « *Déontologie de la sécurité* » du Défenseur des droits. Les saisines mettant en cause des personnels de l'administration pénitentiaire représentent 10 % des saisines enregistrées pour la période comptabilisée par le premier rapport annuel du Défenseur des droits.¹⁶

En 2012, 58 des 485 saisines enregistrées par le pôle « *Déontologie de la sécurité* », soit 12% des saisines en matière de déontologie, concernent des agents de l'administration pénitentiaire. Si les saisines ont augmenté significativement avec la saisine directe, il y a lieu de souligner que les désistements des personnes détenues atteignent 55%, alors qu'en moyenne, ils s'élèvent à 35% pour les autres réclamants.

De janvier à septembre 2013, sur 361 saisines reçues par le pôle « *Déontologie de la sécurité* », 95 saisines, soit 27 % d'entre elles, ont été adressées par des personnes détenues.

c) Saisines reçues au titre de la défense des droits de l'enfant

Entre 2000 et 2010, les associations, les enfants ou leurs représentants ont saisi le Défenseur des enfants de 13 situations individuelles et d'un dossier collectif concernant des mineurs en détention, de 4 situations concernant des nourrissons, de 61 situations relatives au maintien des liens familiaux et de 28 situations concernant des difficultés liées à l'incarcération d'un parent.

¹⁶ Rapport annuel d'activités du Défenseur des droits 2011, p. 122

Le Défenseur des enfants dès 2001 s'était saisi de la question des mineurs incarcérés¹⁷. Le rapport d'activité 2004 du Défenseur des enfants mettait en avant la question du maintien des liens familiaux, qui demeure encore le premier motif de saisine du Défenseur des droits pour cette mission. En 2013, le groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant du Défenseur des enfants a actualisé et approfondi la réflexion sur ce sujet¹⁸.

Depuis 2011, le Défenseur des droits a reçu 26 dossiers relatifs au maintien des liens familiaux et 17 dossiers concernant des difficultés liées à l'incarcération. Il n'a reçu qu'une réclamation concernant un mineur détenu et aucune relative à la situation d'un nourrisson.

Par ailleurs, le 10 juillet 2012, le Défenseur des droits a été alerté de la situation d'un mineur d'origine roumaine, âgé très vraisemblablement de moins de treize ans et néanmoins incarcéré contrairement aux dispositions de l'article 20-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. La protection des droits de l'enfant se traduit par des gradations dans la possibilité de placer un enfant en détention. Le mineur dont la situation a été signalée au Défenseur des droits avait été incarcéré à la suite de deux procédures judiciaires diligentées en janvier et juillet 2012. L'examen de ces deux procédures permettra d'analyser comment l'âge de ce dernier a été successivement apprécié et déterminé par les services de police puis par les services du parquet.

Le 11 juillet 2012, la Défenseure des enfants, adjointe du Défenseur des droits, a rencontré l'intéressé sur place. Le Défenseur des droits a adressé un courrier aux procureurs de la République de Paris et d'Evry alertant ces derniers sur la probable incarcération d'un mineur de moins de treize ans.

Au vu des éléments rassemblés notamment par les services de la Préfecture de police et les services consulaires, le procureur de la République a décidé le 18 juillet 2012 de mettre fin à l'incarcération de cet enfant.

Par ailleurs, le pôle « *Affaires pénales et judiciaires* » et le pôle « *Défense des enfants* » de l'institution ont mené une analyse des deux procédures dont il ressort que les diligences opérées pour déterminer l'identité réelle du mineur et son âge précis se sont avérées insuffisantes. Tout en convenant qu'il ne faut pas sous-estimer la difficulté de la tâche des acteurs judiciaires confrontés à un individu refusant de décliner son identité, le Défenseur des droits, après consultation du collège enfance, a rappelé que l'intérêt supérieur de l'enfant commande que l'âge du mineur soit déterminé avec certitude afin d'éviter tout risque de détention arbitraire. Il rappelle

¹⁷ Défenseur des enfants – Rapport d'activité 2001

¹⁸ Voir les recommandations du Rapport thématique du groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant du Défenseur des droits sur « L'enfant et le maintien des liens familiaux à l'épreuve de l'incarcération »

également, qu'en cas de doute, la circonspection doit prévaloir et s'opposer à toute mesure privative de liberté. Cette exigence de précision et de circonspection doit être la règle dans les procédures pénales concernant les mineurs.

Dans sa décision¹⁹, le Défenseur des droits a formulé six recommandations afin de mieux garantir les droits des mineurs dans le cadre de la procédure pénale, tenant en particulier à la détermination de leur âge, leur prise en charge à l'issue des mesures judiciaires ou d'enquête, l'alignement des règles concernant l'exécution provisoire des peines d'emprisonnement sur celles des majeurs ainsi que sur les garanties devant entourer la mise à exécution des peines d'emprisonnement.

d) Saisines reçues au titre de la lutte contre les discriminations

Entre 2005 et 2010, la Halde a été peu saisie d'éventuelles discriminations en matière pénitentiaire par les personnes détenues ou par les associations. Néanmoins des saisines ont conduit le collège de la Halde à se prononcer en matière de handicap²⁰ et de religion. Saisie d'un refus d'accès aux soins, la Halde, après vérification sur place, a pris acte, après accord des parties, de la proposition faite par l'administration d'un aménagement raisonnable au sens de la loi n°2005-102 du 11 février 2005, qui consistait en un aménagement des horaires de travail pour pouvoir accéder à l'infirmerie.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a maintenu devant le Conseil d'Etat la position prise par la Halde dans sa délibération²¹ relative aux refus opposés aux demandes d'une personne détenue d'assistance spirituelle d'un ministre du culte appartenant aux Témoins de Jehovah²². La Halde avait constaté que ces refus portent atteinte au droit et à la liberté de conscience et d'opinion des personnes détenues, affirmée à l'article D.432²³ du CPP, la RPE 29.1 et à l'article 9 de la CEDH. La décision est pendante devant le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, la Halde, tout comme le Défenseur des droits aujourd'hui, était compétente pour traiter des situations de discriminations des agents pénitentiaires. Ainsi elle a considéré que les conditions restrictives d'aptitude physique fixées pour l'admission dans les corps du personnel de surveillance étaient constitutives d'une

¹⁹ Décision MDE/MLD n°2013-15 du 19 avril 2013

²⁰ Délibérations relatives aux difficultés que rencontre un détenu, en raison de son handicap, pour accéder aux diverses activités rémunérées - n° 2007-290 - 5/11/2007

²¹ Délibération relative aux refus opposés aux demandes d'un détenu d'assistance spirituelle d'un ministre du culte appartenant aux Témoins de Jehovah - n° 2010-43 - 22/02/2010

²² Décision relative au refus d'agrément en qualité d'aumônier bénévole des services pénitentiaires - n° MLD-2012-130 - 2012 - Observations devant les tribunaux

²³ A la date de la saisine.

différence de traitement à raison de l'état de santé ou du handicap²⁴. De même, en 2010, la Halde a estimé que les exigences d'une taille minimum pour l'admission dans le corps de commandement et dans le corps d'encadrement étaient constitutives d'une discrimination²⁵ en raison de l'apparence physique, voire une discrimination indirecte en raison du sexe. La Halde avait fait valoir à plusieurs reprises sa position à la direction de l'administration pénitentiaire, qui, par arrêté, a pris la décision de supprimer ces conditions.

B. Modes de traitement des saisines adressées au Défenseur des droits

1) Traitement des saisines adressées au siège de l'institution

L'article D. 262 du code de procédure pénale cite le « Défenseur des droits et ses délégués » parmi les autorités administratives avec lesquelles les personnes détenues peuvent correspondre sous pli fermé, garantissant le caractère confidentiel des échanges. Ainsi les détenus qui adressent leur saisine directement au siège, le font par voie postale, car ils n'ont pas la possibilité de saisir le Défenseur des droits par internet, n'ayant pas librement accès à ce moyen de communication²⁶.

Lorsque les personnes détenues s'adressent au siège, la saisine sera orientée vers les pôles d'instruction du siège ou, le cas échéant, vers le délégué territorialement compétent en fonction de la nature de la demande de la personne détenue et du soutien qu'il faut lui apporter pour étayer sa réclamation.

Les saisines reçues au siège font sans exception l'objet d'un premier examen de la part du département « *Recevabilité, orientation et accès au droit* » qui - comme son nom l'indique - vérifie que la réclamation est recevable, qu'elle entre dans le champ de compétence du Défenseur des droits et que le dossier comporte les éléments pour pouvoir ouvrir une instruction pertinente. Le dossier est alors enregistré informatiquement et transmis à l'expert « *affaires pénitentiaires* » qui en assure l'orientation vers l'un des pôles d'instruction.

Il est à noter que de nombreux courriers de saisine ne sont pas assez précis pour identifier l'orientation et l'action à mettre en œuvre. Le réclamant est donc sollicité en vue d'apporter des précisions sur l'objet de sa demande. Toutefois, cette relance reste souvent sans réponse, ce qui peut conduire au classement de l'affaire. Les raisons

²⁴ Délibération relative aux conditions d'aptitude physique pour l'admission dans les corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire - n° 2007-135 - 24/05/2007

²⁵ Délibération relative à la conformité au principe de non-discrimination de l'exigence d'une taille minimum pour l'admission dans le corps de commandement et dans le corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire - n° 2010-272 - 13/12/2010

²⁶ V. l'avis du CGLPL du 20 juin 2011 relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues.

sont multiples : transfert et absence de suivi de son courrier, souhait de ne pas donner suite, voire incompréhension de la demande de renseignement formulée par l'institution.

Si le dossier reçu directement au siège peut faire l'objet d'une intervention utile du délégué, il lui est transmis pour prendre contact avec le réclamant et relayer les demandes d'informations complémentaires pour appréhender le dossier qui sera ensuite instruit au siège.

Une fois le dossier constitué, la réclamation qui doit faire l'objet d'un examen plus approfondi fait l'objet d'une instruction dans le respect du contradictoire, c'est-à-dire en permettant à la personne ou à l'organisme mis en cause, comme au requérant, de faire valoir leurs arguments.

■ Demande d'information

L'instruction commence généralement par une demande de communication de pièces, adressée, selon le contenu du dossier, au requérant et/ou à la personne ou à l'autorité mise en cause.

Ainsi, la personne mise en cause peut être sollicitée, soit pour obtenir des documents complémentaires, soit pour obtenir des explications sur la situation évoquée par la saisine.

En vertu de l'article 20 de la loi organique, le Défenseur des droits peut recueillir sur les faits portés à sa connaissance toute information qui lui apparaît nécessaire, sans que son caractère secret ou confidentiel puisse lui être opposé, sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique extérieure.

Selon cette même disposition, les informations couvertes par le secret médical ou par le secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client ne peuvent être communiquées au Défenseur des droits qu'à la demande expresse de la personne concernée. Ainsi, les agents du Défenseur des droits font remplir et signer une autorisation au réclamant pour accéder aux pièces médicales archivées à l'Unité médicale (précédemment, Unité de consultation et de soins ambulatoires ou UCSA) de l'établissement pénitentiaire ou dans des structures hospitalières extérieures. Cette faculté est particulièrement importante pour l'instruction des saisines faisant état de violences commises par des personnels pénitentiaires ou des co-détenus, en raison de la nécessité de disposer de certificats médicaux de constatations de blessures, ou encore pour le traitement des saisines évoquant des carences dans la prise en charge médicale d'une personne détenue.

L'article 20 de la loi organique précise également que le secret de l'enquête et de l'instruction ne peut être opposé au Défenseur des droits. Toutefois, l'article 23 de la loi organique précise que le Défenseur des droits doit recueillir l'accord préalable des juridictions saisies ou du procureur de la République, s'il est saisi de faits donnant

lieu à une procédure judiciaire en cours. En pratique, rares sont les magistrats qui refusent de donner leur accord à l'enquête du Défenseur des droits.

Lorsqu'une décision juridictionnelle définitive a été prononcée, le Défenseur des droits est bien entendu lié par l'autorité de la chose jugée, comme le rappelle l'article 33 de la loi organique. *A contrario*, il n'est pas lié par un classement sans suite d'une plainte par le parquet.

Les demandes d'informations du Défenseur des droits sont adressées au directeur de l'établissement concerné. Elles consistent généralement en des demandes de rapports des personnels mis en cause, ou de transmission de documents liés à la réclamation, tels que des copies de registre, des notes internes à l'établissement, des pièces de la procédure disciplinaire ou de mise à l'isolement, du dossier pénitentiaire, ou encore des vidéos.

■ Audition des réclamants et des mis en cause

Les requérants, comme la ou les personnes mises en cause, peuvent également être auditionnés. Cette prérogative est toutefois à ce jour essentiellement utilisée dans le cadre des investigations menées au titre de la déontologie de la sécurité.

En effet, au terme de l'article 18 de la loi organique, le Défenseur des droits peut procéder à l'audition de toute personne physique ou morale mise en cause devant lui. L'audition du requérant peut également s'avérer utile pour préciser certains éléments de faits ou de contexte. Dans tous les cas, l'audition fait l'objet d'un procès-verbal. Les personnes auditionnées, qu'elles soient témoins, réclamantes ou mises en cause, peuvent se faire assister d'une personne de leur choix, à condition que celle-ci ne soit pas susceptible d'être auditionnée pour les mêmes faits.

Lors de l'audition, l'agent du Défenseur des droits pose des questions, qu'il dicte, ainsi que les réponses de la personne auditionnée, à un greffier, chargé de la rédaction du procès-verbal de l'audition. Ces auditions, outre l'enregistrement de la version des faits de la personne auditionnée, permettent aux agents de s'interroger sur leur pratique et de constater qu'il leur incombe de rendre compte avec précision de l'usage de leurs prérogatives, non seulement à leur hiérarchie, mais également à la société. A l'issue de l'audition, le procès-verbal est signé par toutes les personnes présentes, et une copie en est délivrée à la personne auditionnée ainsi qu'à son conseil, le cas échéant.

■ Vérification sur place

Enfin, en vertu de l'article 22 de la loi organique, les agents du Défenseur des droits qui sont titulaires d'une habilitation du procureur général, peuvent également procéder à des vérifications sur place dans les « locaux administratifs d'une personne publique », et donc le cas échéant, dans l'enceinte des établissements pénitentiaires. Il convient de spécifier que les autorités publiques ne peuvent en aucune façon

s'opposer à cette opération de vérification lorsqu'elle est motivée par une réclamation relevant du domaine de la déontologie de la sécurité. En revanche, dans les autres cas (contrôles motivés par une réclamation portant sur le droit des usagers du service public, la lutte contre les discriminations ou la protection des droits de l'enfant), le chef d'établissement peut s'y opposer sauf « pour des motifs graves et impérieux liés à la défense nationale ou à la sécurité publique »²⁷. Ces vérifications sur place font également l'objet d'un procès-verbal et sont notifiées au responsable des lieux²⁸.

Dans le domaine de la déontologie de la sécurité, les vérifications sur place ont généralement pour but de constater la configuration des lieux dans lesquels s'est déroulé un incident précis ayant donné lieu à une saisine individuelle du Défenseur des droits, et d'apprécier si les faits ont matériellement pu se dérouler ainsi que le décrivent le requérant ou la personne mise en cause. Concrètement, il arrive fréquemment que, dans la même journée, soit organisée une vérification sur place, suivie de l'audition de la personne détenue et/ou des personnels pénitentiaires mis en cause.

Les personnes saisies d'une demande de pièces ou d'une convocation en vue d'une audition, ou encore d'une opération de vérification sur place, doivent déférer à cette demande, sous peine d'être poursuivies pour délit d'entrave au Défenseur des droits, infraction punie, à titre de peine principale, d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € et à titre de peine complémentaire, notamment à l'interdiction d'exercer une fonction publique²⁹.

■ Clôture de l'instruction

Au terme de l'instruction formelle du dossier au siège, deux voies peuvent être empruntées. Les services peuvent procéder par la « voie amiable »³⁰, ou par la voie plus formalisée d'une « décision du Défenseur des droits », selon la nature de l'affaire et l'attente du réclamant.

Concernant la voie amiable, à titre d'exemple, le Défenseur des droits a été alerté par l'avocat d'un réclamant, qui a vu son permis de conduire invalidé pour solde nul de points. Le réclamant a été incarcéré du 1er septembre 2010 au 19 septembre 2011. Après avoir été libéré, le réclamant a constaté que cinq infractions avaient été relevées à son encontre pendant sa détention. Les démarches effectuées par le réclamant et par son avocat, afin de faire valoir l'impossibilité que ce dernier ait pu commettre lesdites infractions, sont restées sans réponse. Après instruction du

²⁷ L. n°2011-333, art. 22, II.

²⁸ Décr. n°2011-904, 29 juill. 2011, relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits, art. 4, 5 et 10.

²⁹ L. n° 2011-334, 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits art. 28

³⁰ Le pôle « Déontologie de la sécurité » n'utilise pas au sens propre la voie amiable pour traiter les saisines qui lui sont transmises.

dossier par le pôle « *Accès aux services publics et affaires publiques* », le Défenseur des droits a engagé des démarches auprès du procureur de la République le 27 juin, afin de restaurer le réclamant dans ses droits : le permis de conduire étant à la fois un élément clé de la réinsertion et la conduite sans permis un risque pénal accru pour une personne sortante de prison.

Le projet de décision comporte un exposé des faits tels qu'ils ont pu être établis au cours de l'instruction, une analyse des principes juridiques applicables et, dès lors qu'un dysfonctionnement et/ou manquement a été constaté, une ou plusieurs recommandations visant à en prévenir le renouvellement.

Les décisions du Défenseur des droits sont motivées en droit et en faits. Il est fréquent qu'elles évoquent la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les recommandations du Conseil de l'Europe et du Comité européen de prévention de la torture, la jurisprudence interne (surtout des juridictions administratives), ainsi que les textes à portée nationale ou locale. Au-delà de ces références, le raisonnement se fonde sur la recherche d'un équilibre entre le respect des droits des personnes détenues et les impératifs liés au respect de la sécurité publique et de la prévention des infractions.

Les décisions sont prises par le Défenseur des droits.

Certains projets de décisions peuvent être soumis à la consultation du collège compétent, en application des articles 11 et 12 de la loi organique. La loi organique prévoit que le collège est saisi de « toute question nouvelle ». En pratique, il est saisi de projets de décision portant sur des faits d'une particulière gravité ou posant des questions de principe.

Dans le domaine de la déontologie de la sécurité, en l'absence de manquement, et si aucune audition de personnes mises en cause n'a eu lieu, une simple décision de classement est rédigée et signée par l'adjointe du Défenseur des droits, en charge de la déontologie de la sécurité. Cette décision prend la forme d'un courrier argumenté.

Si un manquement à la déontologie est relevé, et/ou qu'une personne mise en cause a été auditionnée, le projet de décision sera signé par le Défenseur des droits et sera généralement soumis à l'avis du collège compétent.

Lorsque des manquements individuels sont constatés, le Défenseur de droits peut demander l'engagement de poursuites disciplinaires à l'autorité de tutelle.

Si les faits sont susceptibles d'une qualification pénale, le procureur de la République est saisi.

Lorsqu'il est constaté qu'une pratique doit être encadrée par des textes ou corrigée, le Défenseur adresse des recommandations aux ministres afin que les textes correctifs soient adoptés ou la pratique corrigée par des textes appropriés : lois, décrets, circulaires, ou instructions. Lorsqu'une recommandation générale³¹ vise à la

³¹ Décision MLD n°2013-24 du 11 avril 2013 – voir infra

modification d'une disposition législative, les agents en charge du volet « Propositions de Réforme » au sein des services du Défenseur des droits, sont chargés de suivre la bonne réalisation de celle-ci.

■ Suites de l'instruction

Après leur adoption, les décisions du Défenseur des droits sont adressées aux réclamants et aux personnes mises en cause, ainsi que, le cas échéant, aux ministres compétents, aux directeurs d'administration concernés ou à l'autorité l'ayant saisie.

En cas de recours juridictionnel, le Défenseur des droits peut décider de présenter des observations devant la juridiction compétente pour verser au dossier les conclusions de son enquête et/ou présenter des arguments en droit.

Dans toutes les matières dans lesquelles le Défenseur des droits intervient, les autorités ou personnes concernées sont tenues, dans un délai fixé – généralement de 2 mois -, de rendre compte au Défenseur des droits de la suite donnée à ses décisions, lorsqu'elles comportaient des recommandations individuelles ou générales.

Si le Défenseur des droits estime que sa saisine n'a pas été suivie des mesures nécessaires, en application de l'article 29 de la loi organique, il peut établir un rapport spécial qui est communiqué à l'autorité, mais qu'il peut également rendre public.

Une version anonymisée des décisions du Défenseur des droits est rendue publique sur son site Internet.

2) Traitement des saisines adressées aux délégués

Les délégués du Défenseur des droits présents dans les établissements pénitentiaires exercent une mission d'écoute et d'accès aux droits. En ce sens, ils constituent des observateurs privilégiés de la vie carcérale.

Ainsi que cela a été dit, la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits a définitivement ancré cette mission du Défenseur des droits puisque son article 37 dispose qu'« *afin de permettre aux personnes détenues de bénéficier des dispositions de la présente loi organique, il [le Défenseur des droits] désigne un ou plusieurs délégués pour chaque établissement pénitentiaire.* » L'article 9 de la loi (ordinaire) n° 2011-334 du 29 mars 2011 précise que « *les délégués du Défenseur des droits exercent leur activité à titre bénévole et qu'ils perçoivent une indemnité représentative de frais* ».

Au 1^{er} juillet 2013, les délégués tiennent des permanences hebdomadaires dans 64 établissements pénitentiaires. Au sein de 100 établissements pénitentiaires de capacité plus réduite, les délégués s'y rendent selon les demandes. Compte tenu des mouvements propres à un réseau de bénévoles, quelques permanences peuvent être

momentanément vacantes, le temps d'assurer le remplacement du délégué et sa formation. Une formation de 18 délégués récemment nommés a ainsi été organisée par l'Institution en juin 2013, avec le concours de l'administration pénitentiaire.

Les délégués peuvent être saisis par les personnes détenues au sein de l'établissement ou par leurs proches. Il arrive également que le personnel pénitentiaire ou d'autres intervenants signalent aux délégués des difficultés relevant de leur compétence.

Les délégués exercent leur mission dans le cadre de la loi et de la délégation donnée par le Défenseur des droits, ainsi que des règles déontologiques édictées par l'institution, à savoir la neutralité et la confidentialité. A ce titre, ils sont soumis au secret professionnel.

▪ **Préalable à l'action : l'information des personnels et des personnes détenues**

L'efficacité de l'activité des délégués repose sur la bonne information de la population carcérale afin que les personnes détenues puissent connaître les voies d'accès au Défenseur des droits via ses délégués.

Pour que le délégué devienne un intervenant identifié par les personnes détenues, il est nécessaire qu'il soit en mesure d'établir une relation de confiance avec l'ensemble des acteurs de la détention : les personnels de direction et de surveillance, les personnels administratifs (le service comptable, le vaguemestre, le greffe, etc.), le personnel médical, les salariés des entreprises privées gestionnaires des établissements pénitentiaires et les agents du SPIP. Le délégué doit veiller à ce que l'exigence de maintenir ces bonnes relations ne devienne pas une limite à l'indépendance de son action.

L'information passe également par une présentation formelle et régulière des missions du Défenseur des droits aux personnels, par une présentation du rôle du délégué au quartier arrivants, ainsi que dans le livret d'accueil arrivant, ou par la participation à des réunions de détenus organisées à l'initiative des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP).

Cette information doit pouvoir être relayée par la diffusion du dépliant de présentation des missions du Défenseur des droits et la diffusion d'affiches. Dans le cadre de l'application du décret n° 2013-368 du 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types des établissements pénitentiaires, il serait utile que l'administration pénitentiaire veille à l'intégration de cette information au sein des règlements intérieurs de chaque établissement.

Par ailleurs, l'activité du délégué se déroulant au sein de l'établissement pénitentiaire, la solution aux difficultés exprimées par les réclamants dépend de l'administration pénitentiaire pour plus de la moitié des saisines.

Il convient de noter que la participation des délégués au conseil d'évaluation de l'établissement pénitentiaire - dont la composition et le fonctionnement sont prévus aux articles D. 234 à D. 238 du code de procédure pénale - permettrait de renforcer cette compréhension mutuelle des prérogatives et des champs d'intervention de chacun. Le conseil d'évaluation³² qui a succédé à la commission de surveillance, institué dans chaque établissement, est chargé « *d'évaluer les conditions de fonctionnement de l'établissement et de proposer, le cas échéant, toutes mesures de nature à les améliorer* »³³. Le conseil d'évaluation est présidé par le préfet du département dans lequel est situé l'établissement pénitentiaire. Les membres de droit représentent les autorités intervenant en prison.³⁴

Quelques délégués ont été conviés par le préfet – souvent à la suggestion du chef de l'établissement pénitentiaire – à assister au conseil d'évaluation en qualité de personnes extérieures à auditionner, leur permettant de faire état du bilan local de leur activité et de porter à la connaissance de ses membres des dysfonctionnements récurrents dans les saisines reçues.

L'inscription du délégué du Défenseur des droits comme membre de droit permettrait de généraliser cette participation. Outre la contribution qu'il pourrait apporter utilement aux travaux du conseil d'évaluation, le délégué, comme chacun des membres siégeant de plein droit, deviendrait ainsi destinataire de l'ensemble des notes diffusées, et notamment du règlement intérieur et de chacune de ses modifications, ainsi que des rapports établis à l'issue des contrôles spécialisés.

▪ **Entretien avec le réclamant**

Les courriers des personnes détenues sont suivis d'une convocation à un entretien avec le délégué. En général, les rendez-vous sont fixés dans un délai d'une semaine suivant la réception de la réclamation.

Le délégué adresse à son interlocuteur (le chef d'établissement ou une personne désignée par lui) la liste des personnes qu'il souhaite rencontrer à la prochaine permanence. Il appartient ensuite à l'administration pénitentiaire de délivrer à la personne détenue un bon de circulation pour qu'elle puisse se rendre à l'entretien,

³² Articles D. 234 à D. 238 du code de procédure pénale dans leur rédaction issue du décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale (troisième partie : Décrets). V. circ. 23 janvier 2012, NOR : JUSK1140027C relative au conseil d'évaluation.

³³ L. n°2009-1436, 24 novembre 2009, article 5.

³⁴ Les membres de droit sont : l'autorité judiciaire, des représentants des collectivités locales, les représentants des services de l'état et les intervenants extérieurs œuvrant au sein de l'établissement. Pour cette dernière catégorie ont été listés : le bâtonnier, un représentant des visiteurs de prison intervenant dans l'établissement et enfin, un aumônier agréé de chaque culte intervenant dans l'établissement. Outre les membres de droit du conseil d'évaluation, assistent à ces travaux : le directeur interrégional des services pénitentiaires, le chef d'établissement, le directeur du SPIP, et le directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse.

qui se déroule soit dans un bureau mis à disposition - quand le délégué tient une permanence hebdomadaire - ou à défaut dans les parloirs avocats.

Au-delà du courrier adressé par la personne détenue, avant toute démarche, le délégué reçoit le réclamant pour comprendre sa situation et ses attentes. Il lui expose également ses missions.

Le délégué s'adaptera au comportement et aux difficultés de chaque réclamant. Lorsque le réclamant est destabilisé par la situation qu'il vit, le délégué peut permettre par ses explications de lever des malentendus en apportant des éléments de réponse et de compréhension.

De leur propre chef, les délégués s'abstiennent de recueillir quelque information que ce soit sur la nature de la condamnation des réclamants qui les saisissent.

▪ **Analyse de la situation**

Le délégué du Défenseur des droits répond aux demandes des personnes détenues et de leurs familles de deux manières :

- lorsque les conditions de compétence et de recevabilité prévues par la loi sont réunies, il tente de traiter directement la réclamation et tente chaque fois que nécessaire de régler le litige par la voie amiable.

- dans tous les autres cas, le délégué remplit également une mission d'accès au droit en informant la personne, et le cas échéant, en l'orientant vers le service ou l'organisme compétent. En cas de nécessité, les courriers faisant valoir les droits du réclamant sont adressés par les délégués aux administrations concernées. Ces réorientations révèlent l'importance d'une articulation précise des champs de compétence des différents interlocuteurs afin de développer la confiance des détenus dans l'efficacité des ressources mises à leur disposition.

D'une manière générale, l'identification du problème réel, la reformulation de la demande, l'identification de l'organisme mis en cause, la chronologie précise des faits et la recherche de toutes les pièces utiles sont les premières étapes obligatoires au traitement d'une situation. Il est important de rappeler que les personnes détenues conservent en toutes hypothèses leur droit d'accès aux délégués du Défenseur des droits, y compris lorsqu'ils sont placés au quartier disciplinaire (articles R. 57-7-45 du code de procédure pénale), à l'exception des périodes où elles font l'objet, à la demande du juge d'instruction, d'une interdiction de communiquer (article en D. 187-1 du même code).

Les délégués peuvent également s'informer auprès des surveillants ou des CPIP, et le cas échéant auprès du personnel médical afin de mieux comprendre la demande.

Formés aux pratiques du règlement amiable, les délégués recherchent des solutions consensuelles fondées sur le compromis et le bon sens, dans le respect des règles de

droit. Les délégués s'attachent à tenir les réclamants informés du suivi de leur dossier et de sa clôture.

L'examen de la demande et la recherche d'une solution peuvent amener le délégué à solliciter l'appui du siège du Défenseur des droits pour résoudre une difficulté juridique, voire à transmettre le dossier pour traitement. De manière parallèle, de nombreux dossiers directement adressés au siège font l'objet d'une intervention du délégué pour vérifier la présence du réclamant dans l'établissement, éclairer la demande et la situation, coordonner l'intervention des services du Défenseur. Ce dialogue entre l'institution et le réclamant pourrait être utilement renforcé afin de donner aux personnes détenues accès au téléphone avec le Défenseur des droits de manière gratuite et confidentielle, en modifiant la circulaire du 9 juin 2011 relative à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues³⁵.

Recommandation : Adopter les circulaires nécessaires à l'exercice des missions du Défenseur des droits, et notamment de ses délégués dans les établissements pénitentiaires afin de permettre une meilleure effectivité de l'accès au droit des personnes détenues.

La formalisation d'un texte précisant les missions et les modalités d'intervention des délégués du Défenseur des droits au sein des établissements pénitentiaires permettrait d'améliorer la connaissance du service offert par l'institution.

Cette circulaire aurait tout d'abord pour objet de porter à la connaissance de chacun des chefs d'établissement le champ de compétence du Défenseur des droits et de ses délégués. En effet, cette présence des délégués est un héritage du déploiement en détention initié par le Médiateur de la République. De ce fait, nombre de chefs d'établissement et d'intervenants pénitentiaires ont cru que la création du Défenseur des droits n'était qu'un changement d'appellation sans mesurer l'ampleur de la modification du périmètre des compétences de l'institution.

Cette présentation serait également l'occasion d'organiser l'articulation entre les délégués et les différents intervenants en définissant précisément la place et le rôle de chacun. En effet, les dénominations « Défenseur des droits » et « Point d'accès au droit » sont trop proches pour ne pas entraîner de confusion dans l'esprit des réclamants, des partenaires pénitentiaires, sanitaires ou associatifs. Ces précisions ne pourraient qu'encourager et renforcer les collaborations partenariales, et notamment avec les CPIP, décrits par tous les délégués comme des partenaires indispensables.

En outre, de nombreux délégués regrettent le défaut d'information délivrée aux personnes détenues, la faible identification de l'institution étant perçue comme l'une

³⁵ Circ. 9 juin 2011 d'application des articles 4, 39 et 40 de la loi n°2009-1439 du 24 novembre 2009 relatifs à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues - NOR : JUSK1140028C

des explications d'une baisse des saisines malgré l'augmentation du nombre des personnes incarcérées. L'administration pénitentiaire a réalisé un dépliant de présentation sur les missions du Défenseur des droits, mais les délégués ont observé de nombreuses carences dans sa diffusion, notamment au quartier arrivant. La circulaire devra donc inviter le chef d'établissement à veiller à ce que les personnes détenues reçoivent dès leur incarcération une information complète sur l'institution du Défenseur des droits et sur les modalités de sa saisine, sur la base d'un dépliant réalisé par le Défenseur des droits et diffusé en lien avec l'administration pénitentiaire.

La circulaire pourrait également inviter les chefs d'établissement à organiser périodiquement des séances d'information en direction des personnels de l'établissement.

Elle pourrait également rappeler aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires l'importance du suivi du dispositif, et soulignait aux chefs d'établissement et aux directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation, la nécessité d'accompagner ce service, comme un élément essentiel de l'accès aux droits des personnes détenues.

Le bilan de l'expérimentation effectué par l'inspection des services pénitentiaires en 2006 soulignait que la mission accomplie par les délégués auprès des personnes détenues « contribue à créer un espace de parole et d'écoute, créateur de sérénité au sein de la détention ». Quant aux personnels des SPIP, ils trouvent très souvent auprès des délégués une aide utile pour résoudre les problèmes administratifs et matériels des personnes détenues.

Tous les interlocuteurs insistent sur la nécessité d'une coordination entre les différents acteurs de l'accès aux droits, à la fois aux niveaux local et interrégional. Des réunions étaient organisées et permettaient de dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'activité des délégués et de remédier aux éventuelles difficultés de fonctionnement du dispositif. Elles étaient l'occasion par exemple de faire le point sur les mesures prises pour assurer l'information des personnes détenues.

Avec le temps et le changement institutionnel intervenu en 2011, cette pratique s'est perdue ce qui a été regretté de part et d'autre. C'est pourquoi le Défenseur des droits recommande de remettre en place ces réunions et qu'un correspondant en charge du suivi soit nommé dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP).

Concernant les modalités pratiques d'exercice de l'activité des délégués, ces derniers ont fait connaître la nécessité de disposer d'une boîte aux lettres dédiée au recueil des saisines des personnes détenues. Si cette pratique est déjà en place dans de nombreux établissements, une circulaire la prévoyant permettra d'en généraliser le principe afin d'éviter des pertes de courrier.

Concernant les modalités de l'entretien avec le délégué et en particulier la convocation à celui-ci, les délégués ont souligné l'importance d'une notification de rendez-vous à la personne détenue. En effet, il a été observé qu'une personne détenue peut être appelée par le surveillant d'étage pour un parloir et qu'à son arrivée dans le bureau du délégué, elle découvre l'objet du parloir. Dans ces circonstances, la personne détenue n'est pas munie des documents qu'elle souhaitait porter à la connaissance du délégué. Elle est alors contrainte à retourner en cellule ou à prendre un nouveau rendez-vous.

Les délégués soulignent également l'importance d'une inscription dans le Cahier électronique de liaison (CEL) des refus des personnes détenues de se rendre aux entretiens qu'elles avaient sollicités. En effet, il arrive que le personnel pénitentiaire indique au délégué que la personne convoquée ne souhaite pas se présenter à l'entretien et qu'elle renonce à sa demande de rendez-vous. Or, cette information peut être contredite par le réclamant. La mention dans le CEL a permis de faire baisser le nombre de ces refus dans les établissements où elle est pratiquée.

Enfin, la circulaire pourrait utilement préciser les moyens dont les délégués doivent disposer. Pour faciliter l'exercice de leur mission, il serait nécessaire de généraliser la mise à disposition du délégué, outre un bureau adapté à la confidentialité des entretiens, un autre local situé dans le secteur administratif doté d'une ligne téléphonique et d'un accès à Internet. En effet, des délégués ont regretté de ne pas pouvoir faire les recherches ou démarches nécessaires sur place, le jour même de leur permanence.

II - Respect par les personnels pénitentiaires des règles déontologiques attachées à leur profession

Dans le domaine carcéral, le Défenseur des droits, comme la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) avant lui, contrôle l'activité des personnels de surveillance, des directeurs des services pénitentiaires (les chefs d'établissement), mais également des directeurs interrégionaux des services pénitentiaires, du directeur de l'administration pénitentiaire, voire du garde des Sceaux, mais uniquement pour les décisions ayant trait à la sécurité pénitentiaire (comme par ex., la prolongation d'un isolement carcéral au-delà d'un an, l'inscription d'une personne détenue au répertoire des détenus particulièrement signalés, ou encore le contenu d'une circulaire ou note). Il n'est en revanche pas compétent pour contrôler, au titre de l'article 4, 4^o de la loi organique, le travail des entreprises privées participant à la gestion des établissements pénitentiaires ou des conseillers d'insertion et de probation et travailleurs sociaux, ceux-ci, s'ils contribuent à la sécurité des personnes et des établissements, n'exerçant pas une activité de sécurité.

La déontologie peut se définir comme l'ensemble des devoirs imposés par l'exercice d'un métier, ceux-ci se situant aux frontières du droit et de la morale, voire du simple bon sens. Ainsi, en matière pénitentiaire, le Défenseur des droits est susceptible de se prononcer, à travers l'examen de saisines individuelles, sur l'organisation d'une intervention, le bien-fondé et la proportionnalité du recours à la force, la légalité et l'opportunité d'une décision (transfert imposé, isolement carcéral, sanction disciplinaire), le déroulement d'une enquête interne ou disciplinaire, le respect du cadre d'emploi d'une arme, la pertinence d'une formation professionnelle, ou encore le contenu d'un texte interne ou de portée nationale.

Le respect des exigences déontologiques par les personnels pénitentiaires revêt une importance toute particulière en détention, la situation d'enfermement étant déjà en elle-même génératrice de tensions. Les comportements emprunts d'arbitraire et de partialité peuvent entraîner des conséquences dramatiques pour les personnes détenues et les personnels.

Les principales thématiques traitées par la CNDS ont été les suivantes :

- violences (par personnel ou co-détenus) et traitements dégradants³⁶ ;
- déroulement et organisation des fouilles intégrales et de cellules³⁷ ;

³⁶ CNDS, rapport 2006, pp. 33-38 ; pp. 570-583 ; rapport 2008, p. 40 ; rapport 2010, pp. 88-90.

³⁷ CNDS, rapport 2005, pp. 25-26 ; rapport 2006, p. 580, pp. 599-601 ; rapport 2007, p. 26 ; rapport 2009, pp. 57-60 ; rapport 2010, pp. 86-87.

- prise en charge des personnes détenues vulnérables, atteintes de handicap physique ou troubles psychiatriques (absence de dialogue; conditions de détention indignes, placement inopportun à l'isolement ou au quartier disciplinaire)³⁸ ; prévention du suicide ³⁹;
- mesures de sécurité lors des extractions et consultations médicales⁴⁰ ; accès aux soins⁴¹ ;
- procédures disciplinaires (disparition de documents, carences dans la rédaction des comptes-rendus, etc.) et sanctions⁴² ; placements en quartiers disciplinaire et d'isolement⁴³.

Les saisines examinées par le Défenseur des droits, ou en cours d'examen, montrent une continuité de certaines problématiques.

A. Violence, usage de la force

Parmi les saisines reçues par le Défenseur des droits en matière de déontologie pénitentiaire, le grief le plus fréquemment allégué porte sur des violences physiques qui auraient été infligées aux personnes détenues par des personnels pénitentiaires. Il en a été ainsi, en 2012, pour 62 % du total des saisines pénitentiaires attribuées au pôle « *Déontologie de la sécurité* », ces griefs pouvant être les seuls contenus dans la saisine ou accompagnés d'autres allégations, tels que des propos déplacés, ou la contestation de procédure disciplinaire. Entre janvier et juillet 2013, les allégations de violences ont constitué le grief quantitativement le plus important, mais dans une moindre mesure, ces saisines représentant 39 % du total des saisines pénitentiaires entrantes au pôle « *Déontologie de la sécurité* ».

Concernant les violences entre co-détenus, celles-ci peuvent avoir été facilitées par une carence de l'administration pénitentiaire, délibérée ou résultant d'une imprudence plus ou moins caractérisée.

Une inattention au moment du placement de deux personnes dans une même cellule est susceptible d'avoir des conséquences très graves, voire fatales, quand la dangerosité et la vulnérabilité des deux futurs co-détenus n'a pas été prise en considération. La CNDS, qui était également très souvent saisie de cas de violences en

³⁸ CNDS, rapport 2004 ; rapport 2006, pp. 590-593 ; rapport 2008, p. 35 ; rapport 2010, pp. 87-88.

³⁹ CNDS, rapport 2003, p. 251 ; rapport 2004, p. 18 ; rapport 2006, pp. 563-570 ; rapport 2007, pp. 72-76 ; rapport 2009, pp. 50-51.

⁴⁰ CNDS, rapport 2004, p. 17 ; rapport 2007, pp. 53-57, 64-65 ; rapport 2008, p. 39 ; rapport 2009, pp. 54-57.

⁴¹ CNDS, rapport 2005, p. 11 ; rapport 2006, pp. 587-592 ; rapport 2007, pp. 51-65, pp. 72-73 ; rapport 2009, pp. 52-54.

⁴² CNDS, rapport 2006, pp. 584-586 ; rapport 2007, pp. 30 -31 ; rapport 2009, pp. 62-64.

⁴³ CNDS, rapport 2006, pp. 596-598 ; rapport 2007, p. 28, pp. 60-61, pp. 72-73 ; rapport 2008, pp. 37-38 ; rapport 2010, p. 85.

détention, a donc été amenée à recommander à plusieurs reprises d'apporter la plus grande attention aux affectations en cellule, malgré un contexte de surpopulation carcérale déjà présent, mais également aux signes de détresse qu'une personne détenue peut manifester, tels que le refus de sortir en promenade, d'aller aux douches, la prostration sur la couchette, lesquels peuvent dénoter une situation de victime⁴⁴. Le défaut ou l'insuffisance de surveillance des lieux où sont susceptibles de survenir des agressions, telles que la cour de promenade ou les douches, a souvent été dénoncé par la CNDS⁴⁵.

Dans une affaire, la CNDS a démontré qu'une agression du requérant par des co-détenus, organisés en un commando punitif, avait manifestement été rendue possible avec la complicité de personnels de surveillance⁴⁶. Les carences de la direction de l'établissement concernant les suites administratives de cette agression avaient été considérées par la CNDS comme très insuffisantes, au regard de l'absence d'enquête administrative immédiate, de l'absence de transmission des faits au procureur de la République, de l'absence d'audition de la victime et des autres témoins. Suite à la réponse du ministère de la Justice, la CNDS, estimant que plusieurs de ses recommandations n'avaient pas été suivies d'effet, a décidé de publier un rapport spécial au Journal Officiel, en application de l'article 7, alinéa 3 de la loi n°2000-494 du 6 juin 2000⁴⁷. Ce rapport spécial était nécessaire au vu de la disparité entre la gravité des manquements constatés et la réponse disciplinaire apportée par l'administration pénitentiaire, seul un surveillant ayant comparu devant le conseil de discipline national⁴⁸.

Quant aux violences commises par des personnels pénitentiaires sur les personnes détenues, celles-ci peuvent prendre la forme, soit de coups portés hors situation de légitime-défense⁴⁹, soit, plus fréquemment, d'une maîtrise ou de gestes de contrainte excessifs⁵⁰. La CNDS a été amenée à dénoncer à plusieurs reprises des traitements

⁴⁴ V. not. rapport 2001 (premier dossier de la CNDS) ; avis 2002-25, rapport 2002 ; avis 2005-7, rapport 2005 ; avis 2009-15, rapport 2010.

⁴⁵ V. not. avis 2008-2, rapport 2008 : décès d'une personne détenue suite à une agression dans la cour de promenade de Fleury Mérogis.

⁴⁶ Avis 2007-23, rapport 2008.

⁴⁷ Rapport spécial, JO 2 déc. 2008.

⁴⁸ La CNDS avait adopté 2 autres rapports spéciaux concernant des personnes détenues : le rapport spécial, publié au J.O. du 26 mars 2004, suite à l'absence totale de réponse du ministre de la Justice aux recommandations de la CNDS, relatives au respect des instructions du 14 mars 1986 sur les fouilles intégrales, à l'information des proches suite à une tentative de suicide et à la question des affaires que la personne détenue doit apporter lors de sa comparution devant la commission de discipline ; rapport spécial, publié au J.O. du 16 juillet 2009, en raison de l'entrave exercée à ses pouvoirs d'enquête, les rapporteurs ayant été empêchés par des fonctionnaires de police d'auditionner une personne détenue, blessée lors de son interpellation, qui était hospitalisée et entravée.

⁴⁹ V. not. plusieurs saisines concernant les violences exercées par des personnels de surveillance au centre pénitentiaire de Liancourt : avis 2006-43, 2006-53, 2006-89 et 2006-127, rapport 2006.

⁵⁰ V. not. avis 2005-55, rapport 2005 ; avis 2006-61, rapport 2006 ; V. égal. avis 2009-84, rapport 2010 ; avis 2009-27, adopté en 2011 : usage d'un bâillon malgré une note du directeur de l'administration pénitentiaire du 9 octobre 2006 l'interdisant.

brutaux de la part des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS)⁵¹. Suite aux recommandations de la CNDS, la circulaire du 9 mai 2007 a imposé la mise en place d'une phase d'explication entre le responsable de l'ERIS et la personne détenue avant le recours à la force.

À la suite d'une décision de placement en quartier disciplinaire, la personne détenue est emmenée au quartier disciplinaire par des personnels de surveillance, moment qui est souvent source de tensions. Plusieurs décisions ont porté sur l'usage de la force par les personnels pénitentiaires pendant ce trajet à l'encontre de la personne détenue⁵² et ont considéré que les gestes de contraintes étaient excessifs, lorsque, par exemple, une clé de bras était pratiquée sur la personne détenue, alors que celle-ci était calme, ou encore qu'elle était portée allongée jusqu'au quartier disciplinaire.

1. Difficulté de l'établissement des faits

Lors de l'examen des saisines relatives à des violences qui auraient été commises par des personnels pénitentiaires, l'appréciation de la nécessité et la proportionnalité de l'usage de la force est délicate, en raison de la difficulté de recueillir des preuves emportant conviction quant au déroulement des faits.

Les preuves apportées par la personne détenue consistent généralement en un certificat médical descriptif de blessures. Ce certificat peut parfois permettre de donner une piste de réponse, en cas de disparité manifeste entre la description des gestes de maîtrise, de ceux de la personne détenue et les lésions constatées. En revanche, souvent, le certificat médical ne permet pas de déterminer si les lésions ont été causées par les gestes de la personne pour se soustraire à l'emprise des personnels pénitentiaires ou commettre des violences à leur encontre, ou par des gestes excessifs des personnels pénitentiaires. De surcroît, les témoignages de co-détenus ne sont pas systématiquement recueillis, et les comptes-rendus des personnels sont souvent trop succincts pour établir l'ensemble du déroulement d'une intervention.

Quand bien même un enregistrement vidéo ne saurait en soi emporter une totale conviction sur le déroulement des faits, il est d'une utilité certaine dans ce type d'affaires. La loi pénitentiaire prévoyait ainsi, dans son article 58, la possibilité d'installer des caméras de surveillance « dans les espaces collectifs présentant un risque d'atteinte à l'intégrité physique des personnes au sein des établissements pénitentiaires », cette faculté constituant une obligation pour l'ensemble des établissements pénitentiaires dont l'ouverture était postérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Or, il a fréquemment été constaté par le Défenseur des droits que de tels enregistrements n'étaient pas disponibles en raison, soit de l'absence de caméra sur

⁵¹ V. not. avis 2004-31, rapport 2005 ; avis 2006-4, rapport 2006 ; avis 2008-7, rapport 2009.

⁵² Avis 2009-27 ; 2009-41 ; 2009-143 et 2009-163 (rapport 2010 et décisions adoptées en 2011).

les lieux de l'incident⁵³, soit de l'écrasement des bandes même si, parfois, la personne détenue avait écrit au chef d'établissement pour dénoncer l'incident. De plus, les durées de conservations des vidéos, au vu des réponses parvenues au Défenseur des droits dans des affaires en cours de traitement, différaient selon les établissements. Ce constat a également été rapporté par le CGLPL dans son rapport d'activité 2009⁵⁴.

En conséquence, le Défenseur des droits a demandé au directeur de l'administration pénitentiaire de lui faire parvenir les textes applicables en la matière. Ce dernier lui a transmis la circulaire du 15 juillet 2013⁵⁵. Ce texte prévoit notamment la conservation des enregistrements vidéo « pendant un délai qui ne pourra excéder un mois », mais aussi que, au terme de ce délai, les enregistrements n'ayant fait « l'objet d'aucune transmission à l'autorité judiciaire ou d'une enquête administrative seront effacés ». Il prévoit également la délivrance d'une habilitation spécifique pour accéder aux dispositifs et enregistrements, ainsi qu'un droit d'accès aux vidéos qui s'exerce par l'intermédiaire d'une demande au chef d'établissement, ou à la Commission nationale de l'informatique et des libertés, lorsque les enregistrements peuvent mettre en cause la sécurité des locaux et des établissements pénitentiaires.

Le Défenseur des droits examinera les saisines qui lui sont soumises au regard du contenu de cette circulaire et, le cas échéant, prendra position sur ce texte.

2. Modalités du recours à la force

Le Défenseur des droits, comme la CNDS auparavant, a constaté dans l'examen de ses saisines que le point de départ d'un incident avec une personne détenue était souvent une demande de celle-ci non prise en compte ou restée sans réponse. Ces demandes portent généralement sur la délivrance de biens cantinés, tels que le tabac, la prise d'un rendez-vous médical, la délivrance d'un médicament, ou encore une demande de changement de cellule ou de transfert. La personne détenue cause alors un tapage afin d'attirer l'attention des personnels, ou bien refuse de réintégrer sa cellule. Des requérants ont expliqué aux agents du Défenseur des droits qu'aller en commission de discipline était un moyen certain de rencontrer un personnel de direction, et ainsi de pouvoir directement formuler leur demande.

Or, lorsque les personnels interviennent face à une personne qui cause un tapage ou se révolte, le ton peut rapidement monter, et la force peut être utilisée, pour mettre fin au plus vite à l'incident, sans que la question à l'origine de la faute disciplinaire ne soit abordée. Ce constat est partagé par les différentes recherches et groupes de

⁵³ V. not. décision MDS 2010-29.

⁵⁴ CGLPL, *Rapport d'activité 2009*, chapitre 3, p. 93.

⁵⁵ Circ. 15 juill. 2013, relative aux modalités de mise en œuvre de de traitements de données à caractère personnel de vidéoprotection installés au sein et aux abords des locaux et établissements de l'administration pénitentiaire, *BOMJ* 31 juill. 2013 ; v. égal. Arr. 13 mai 2013, portant autorisation unique de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel relatifs à la vidéoprotection au sein des locaux et établissements de l'administration pénitentiaire, *JO* 22 mai.

travail sur la violence en prison⁵⁶. Si ce recours à la force permet généralement de stopper le trouble causé par la personne détenue, pour autant, le problème à l'origine du litige n'est pas réglé, et un nouvel incident est susceptible de survenir.

Dès lors, il apparaît opportun de formuler de nouvelles recommandations concernant, non seulement les modalités et le moment du recours à la force, ainsi qu', en amont, le moyen d'éviter le recours à la violence par certaines personnes détenues.

Recommandation : Faire précéder le recours à la force d'une phase de dissuasion-négociation

Le Défenseur des droits, dans la ligne des recommandations du Conseil de l'Europe visant à promouvoir la sécurité dynamique en détention⁵⁷ comme des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (Onu)⁵⁸, recommande que le recours à la force, sauf en cas de légitime-défense, soit toujours précédé d'une phase de dialogue et de négociation, afin de dissuader la personne détenue de persister dans son comportement.

Le Défenseur des droits déplore également que le code de déontologie du service public pénitentiaire se limite à préciser, dans son article 12, que : « Le personnel de l'administration pénitentiaire ne peut faire un usage de la force que dans les conditions et limites posées par les lois et règlements. »

Cette disposition de renvoi apparaît clairement insuffisante dans un tel code de déontologie.

Dès lors, le Défenseur des droits recommande l'introduction, dans ce texte⁵⁹, d'une disposition, rédigée dans un esprit similaire au principe n° 4 de l'Onu sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, selon lequel : « Les responsables de l'application des lois, dans l'accomplissement de leurs fonctions, auront recours autant que possible à des moyens non violents avant de faire usage de la force ou d'armes à feu. Ils ne peuvent faire usage de la force ou d'armes à feu que si les autres moyens restent sans effet ou ne permettent pas d'escompter le résultat désiré ».

⁵⁶ L. MELAS, F. MENARD, *Production et régulation de la violence en prison : Avancées et contradictions*, GIP Justice, 2002 ; A. CHAUVENET, C. ROSTAING, F. ORLIC, *La violence carcérale en questions*, PUF, 2008 ; Groupe de travail DAP, *La violence en prison, 2007-2009* ; P. LENAIRE (dir.), *Groupe de réflexion sur les violences à l'encontre des personnels pénitentiaire*, rapport remis au garde des Sceaux, mai 2010.

⁵⁷ V. not. Règles pénitentiaires européennes de 2006, point 51.2.

⁵⁸ Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990.

⁵⁹ De façon similaire, le Défenseur des droits a recommandé que le principe du recours à la dissuasion et la négociation préalablement à l'usage de la force, inscrit dans la charte du gendarme, soit inscrit dans le futur code de déontologie commun à la police et la gendarmerie nationale.

Recommandation : Prévenir la violence des personnes détenues par une meilleure résolution de leurs requêtes et contestations

Le Défenseur des droits a constaté que parfois, les demandes ou revendications émanant des personnes détenues, lorsqu'elles ont fini par se manifester par des actes de violences, sont susceptibles de ne pas être résolues, en ce que la réponse apportée sera seulement disciplinaire.

Afin de prévenir la survenue ou la réitération de ces violences, le Défenseur des droits recommande la mise en place, dans les établissements pénitentiaires, de procédures de médiation.

Il rappelle ainsi la règle 56 des Règles pénitentiaires européennes de 2006, selon laquelle « 1. Les procédures disciplinaires doivent être des mécanismes de dernier ressort. 2. Dans toute la mesure du possible, les autorités pénitentiaires doivent recourir à des mécanismes de restauration et de médiation pour résoudre leurs différends avec les détenus et les disputes entre ces derniers. »

Le Défenseur des droits salue l'expérimentation qui s'est déroulée à la maison centrale d'Arles sur cette thématique⁶⁰.

Sur un autre plan, il pourrait également être envisagé de faire évoluer le mode de saisine de l'Inspection des services pénitentiaires, à l'instar de la réforme de l'Inspection générale de la police nationale, en permettant, soit la saisine directe par les personnes détenues et leurs proches, soit une saisine d'office.

Recommandation : Systématiser le retour d'expérience

Enfin, le Défenseur des droits, à travers les affaires qu'il a été amené à traiter, a pu constater que les débriefings ou retours d'expérience étaient rarement effectués, notamment après la mise en cause d'un personnel pénitentiaire relativement au recours à la force.

Dès lors, il recommande la systématisation d'une telle mesure.

B. Niveau de sécurité relatif aux mesures de contrainte

Le Défenseur des droits, au regard des informations réunies au cours de ces investigations dans des affaires actuellement traitées au pôle « *Déontologie de la sécurité* », comme des décisions de la Cour européenne, ainsi que des prises de

⁶⁰ V. ainsi, J. FONDRIEST, « Au-delà de l'expression collective des personnes détenues : une ethnographie des instruments de participation à la maison centrale d'Arles », in Colloque de l'ENAP, *Les métiers pénitentiaires, Enjeux et évolutions, vers une profession*, 11-12 sept. 2013, actes à paraître ; V. égal. J-P. MAYOL, « La place des surveillants dans les procédures de fonctionnement relative à la prise en charge des personnes détenues », *ibid.*

position d'autres institutions de contrôle, constate la persistance de certaines problématiques relatives aux fouilles intégrales et aux mesures de contraintes et de surveillance lors d'extractions et consultations médicales.

1. Fouilles en prison

Le thème des fouilles en prison, que ces fouilles s'exercent sur la personne détenue (fouille intégrale, également, appelée fouille à nu) ou dans sa cellule, était déjà récurrent dans les saisines traitées par la CNDS. La CNDS avait ainsi adopté plusieurs avis et recommandations afin de faire évoluer le cadre juridique et les pratiques en la matière.

Tout d'abord, la CNDS avait pu constater que, lors des fouilles générales, concernant l'ensemble d'un bâtiment ou d'un établissement, les personnes détenues étaient susceptibles de rester rassemblées dans la cour de promenade pendant toute la durée de la fouille, au risque de subir des conditions climatiques difficiles, ou encore une agression par des co-détenus. Dans l'une de ces affaires, une fouille générale, qui s'est tenue en décembre, avait duré plus de treize heures⁶¹, et une bagarre entre co-détenus avait failli tourner à l'émeute. Le garde des Sceaux a décidé d'interdire l'organisation de telles fouilles aux mois de juillet et août, ainsi que les mois d'hiver.

Concernant les fouilles intégrales, induisant le déshabillage complet de la personne, la CNDS s'est prononcée dès 2005 en faveur du caractère exceptionnel de cette mesure, estimant, à l'instar des organes du Conseil de l'Europe, que cette mesure ne devait être utilisée que si la personne était suspectée de dissimuler des objets dangereux. La CNDS n'a eu de cesse de répéter ce principe dans chaque affaire où une fouille intégrale paraissait excessive, mais également de recommander l'encadrement de cette mesure attentatoire à la dignité humaine par un texte législatif. Cette dernière recommandation a été mise en œuvre dans l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009⁶². Toutefois, en pratique, ainsi que l'avait constaté la CNDS, les fouilles intégrales restaient systématiques dans de nombreux établissements pénitentiaires à la sortie des parloirs notamment, ou lors des fouilles de cellules⁶³.

Enfin, la CNDS a réussi à limiter le nombre de fouilles intégrales qu'une personne détenue subit lorsqu'elle est extraite et confiée à une autre force de sécurité. La CNDS avait constaté l'inutilité de la réitération de ces mesures, la personne détenue, à compter de la première fouille, restant continuellement sous la surveillance de

⁶¹ Avis 2005-14, rapport 2005.

⁶² L. n° 2009-1436, 24 nov. 2009.

⁶³ V. not. avis 2010-10, rapport 2010; v. *infra*.

plusieurs membres des forces de sécurité⁶⁴. Suite aux recommandations de la CNDS, deux notes ont été diffusées afin de limiter cette réitération de fouilles⁶⁵.

Près de quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire, il apparaît que les fouilles intégrales sont encore parfois pratiquées de façon systématique ou selon un mode purement aléatoire.

Des notes internes, adoptées au sein de plusieurs établissements et transmises au Défenseur des droits, posent ainsi le principe d'une fouille intégrale systématique, pour toutes les personnes détenues, au retour des parloirs « famille »⁶⁶. Ce caractère systématique contrevient aux dispositions de l'article 57 de la loi pénitentiaire de novembre 2009, qui reprennent les principes posés par la Cour européenne⁶⁷.

De plus, la circulaire du 14 avril 2011 relative aux moyens de contrôle des personnes détenues, prise en application de la loi pénitentiaire et du décret du 23 décembre 2010, précise que le constat d'entrée et sortie d'objets ou substances prohibés dans un établissement justifie la mise en œuvre de mesures de fouilles « adaptées » sur les personnes détenues visitées. Ces dispositions semblent interprétées de manière extensive par certains directeurs des services pénitentiaires, comme autorisant la fouille intégrale systématique de l'ensemble des personnes détenues à la sortie des parloirs.

A ce jour, il existe donc une profonde divergence entre l'interprétation des dispositions de la loi pénitentiaire par les organes contrôlant l'activité de l'administration pénitentiaire, et leur application au sein des établissements pénitentiaires. Cette divergence, emportant des conséquences sur le respect de la dignité des personnes détenues, doit être résolue au plus vite.

L'une des pistes pour résoudre ce problème est induite dans le plan pour la sécurité des établissements pénitentiaires, présentée par la garde des Sceaux le 3 juin 2013. La prochaine dotation des établissements pénitentiaires de 20 scanners à ondes millimétriques, 282 portiques à masse métallique, 393 détecteurs manuels, ainsi qu'une expérimentation visant à rendre plus efficace le brouillage des ondes de téléphones portables, devraient permettre de restreindre le nombre de fouilles

⁶⁴ V. not. avis 2008-90, rapport 2009 : 4 fouilles intégrales en une journée, subies systématiquement par toutes les personnes détenues transférées à la souricière du palais de justice de Paris depuis leur prison d'origine ; V. égal. avis 2008-7, rapport 2009.

⁶⁵ Note DAP, 7 juill. 2009 concernant les ERIS ; Note DAP, 8 déc. 2009.

⁶⁶ En ce sens, V. égal. CE, 11 juill. 2012, req. n° 347146 ; 26 sept. 2012, req. n° 359479 ; CE (réf.), 6 juin 2013, req. n° 368816.

⁶⁷ Selon l'article 57 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 : « Les fouilles doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement. Leur nature et leur fréquence sont strictement adaptées à ces nécessités et à la personnalité des personnes détenues. Les fouilles intégrales ne sont possibles que si les fouilles par palpation ou l'utilisation des moyens de détection électronique sont insuffisantes ».

intégrales, en remplaçant ces mesures par l'utilisation de moyens techniques de détection.

La mise en place de ces dispositifs ne saurait néanmoins suffire, si elle ne s'accompagne pas de la diffusion d'un nouveau texte rappelant les exigences de nécessité et proportionnalité des moyens de contrôle des personnes détenues, puis de contrôles de sa mise en œuvre.

C'est pourquoi le Défenseur des droits salue la diffusion de la note du 11 juin 2013⁶⁸ qui annonce la rédaction d'une nouvelle circulaire précisant les dispositions contenues dans celle du 14 avril 2011 s'agissant des conditions dans lesquelles les fouilles des personnes détenues doivent être pratiquées à l'issue des parloirs. La démarche posée par cette note, à savoir la mise en place d'un groupe de travail sur les fouilles, et la réalisation d'un audit par l'Inspection des services pénitentiaires devrait être à même de parvenir au résultat escompté.

De plus, cette note, dans l'attente de la diffusion d'une nouvelle circulaire, recommande d'ores et déjà la mise en œuvre des principes de la loi pénitentiaire, proscrivant des fouilles intégrales systématiques à la sortie des parloirs, dans les établissements dotés de portiques de détection de masses métalliques et dans ceux dont les notes prescrivant des fouilles systématiques ont fait l'objet d'un recours en justice.

2. Extractions médicales

Le Défenseur des droits examine actuellement plusieurs saisines sur cette question. Or il constate, à la simple lecture des textes applicables en la matière⁶⁹, que la mise en œuvre des critères permettant de recourir simultanément au port d'entraves (aux chevilles) et menottes, conduit en pratique à une application fréquente du plus haut niveau de sécurité. Ainsi, la note du 26 mars 2008 permet le port d'entraves et menottes en cas de risques élevés d'évasion, d'agression, mais également d'« autres troubles à l'ordre public », cette dernière notion étant indéfinie. Ces dispositions sont en deçà des standards posés par la Cour européenne des droits de l'homme, ayant

⁶⁸ Note relative à l'application des dispositions de l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

⁶⁹ Circ. 18 nov. 2004 relative à l'organisation des escortes pénitentiaires des détenus faisant l'objet d'une consultation médicale ; note, 24 sept. 2007, relative aux moyens de contraintes utilisés lors des escortes pénitentiaires de détenus faisant l'objet d'une consultation médicale ; note, 26 mars 2008, relative au port des menottes et des entraves à l'occasion des extractions médicales.

conduit à la condamnation de la France à deux reprises sur cette question⁷⁰, ainsi qu'avec les positions du CPT⁷¹.

Recommandation : Restreindre et préciser le niveau de sécurité relatif aux fouilles intégrales et aux extractions médicales

Le Défenseur des droits rappelle que, d'après les Règles pénitentiaires européennes de 2006 (point 51.1), « Les mesures de sécurité appliquées aux détenus individuels doivent correspondre au minimum requis pour assurer la sécurité de leur détention ».

Concernant les fouilles intégrales, le Défenseur des droits recommande, dans le cadre de l'actuelle réflexion du groupe de travail de la direction de l'administration pénitentiaire, de mettre les pratiques et notes internes aux établissements en conformité avec la lettre et l'esprit de la loi pénitentiaire. Il appelle donc également de ses vœux la diffusion d'un nouveau texte rappelant les exigences de nécessité et proportionnalité des moyens de contrôle des personnes détenues, et précisant les modalités de contrôle et d'évaluation de sa mise en œuvre.

Le Défenseur des droits recommande de modifier l'encadrement juridique des moyens de contrainte lors des extractions, afin d'en réguler l'usage, ainsi que celui relatif à la surveillance lors de la délivrance des soins.

Dans ces deux domaines, une évolution des mécanismes d'engagement de la responsabilité administrative des personnels pénitentiaires devrait être envisagée. Ainsi, en cas d'incident, telles qu'une tentative d'évasion, une évasion, ou l'introduction d'objets interdits, les personnels ne pourraient être mis en cause s'ils ont appliqué le niveau adéquat de sécurité, au regard des éléments dont ils disposaient. Ils pourraient, en revanche, contrairement à la pratique actuelle, être mis en cause pour avoir décidé d'un régime de sécurité excessif, au regard des mêmes éléments. Les personnels devraient ainsi se voir imposer dans ces domaines une obligation de moyens et non de résultat⁷².

C. Procédures pénitentiaires

Le Défenseur des droits, comme la CNDS précédemment, est fréquemment saisi par des personnes détenues mettant en cause la régularité de procédures diligentées par des personnels pénitentiaires. Il en est ainsi pour les procédures disciplinaires, les procédures relatives à l'isolement carcéral imposé, mais également les enquêtes

⁷⁰ CEDH, 14 nov. 2002, *Mouisel c/ France*, req. n° 67263/01, § 47, Rec. CEDH 2002-IX ; CEDH, 27 nov. 2003, *Hénaf c/ France*, Rec. CEDH 2003-XI, D. 2004, p. 1196, note D. Roets, *AJ pénal* 2004, p. 78, obs. J.-P. Céré.

⁷¹ V. not. CPT/Inf (98) 7, § 144 ; CPT/Inf (2001)10, §§ 74 et 105 ; CPT/Inf (2007) 44, §§ 204-211.

⁷² Cette recommandation rejoint celle du CGLPL (CGLPL, *Rapport annuel d'activités*, 2012, p. 60).

internes réalisées par des personnels de l'établissement suite à une plainte de la personne détenue.

1. Procédures disciplinaires

La régularité des procédures disciplinaires est un domaine fréquemment abordé dans les saisines du Défenseur des droits.

Ainsi, une vaste enquête, diligentée par l'Inspection des services pénitentiaires sur demande de la CNDS, a conduit à une décision du Défenseur des droits (MDS 2013-39), dans laquelle de nombreux manquements à la déontologie ont été relevés, rejoignant ainsi les conclusions de l'Inspection : condamnation disciplinaire sans preuve matérielle de la commission d'une faute disciplinaire et/ou en dépit de l'absence de compte-rendu d'incident, modification *a posteriori* de comptes-rendus pour accentuer la gravité des faits reprochés à une personne détenue, partialité de plusieurs présidents de la commission de discipline, défaut d'enquête interne, absence, insuffisance et partialité de comptes-rendus d'incidents et professionnels, etc.

Dans d'autres affaires en cours de traitement ou ayant fait l'objet d'une décision, le Défenseur des droits a constaté, comme la CNDS auparavant⁷³, que les comptes-rendus d'incidents, à l'origine des procédures disciplinaires à l'encontre des personnes détenues, étaient bien souvent trop succincts, spécifiquement sur les motifs à l'origine de l'incident. Cela ne permet pas à l'autorité disciplinaire de resituer le comportement de la personne détenue dans son contexte et incidemment, aux autorités hiérarchiques et de contrôle, d'apprécier la régularité des interventions des personnels.

Ainsi, dans une affaire ayant donné lieu à la décision MDS 09-009458 (2009-198), un surveillant avait aperçu qu'une personne détenue tenait quelque chose qui s'apparentait à de la résine de cannabis. Le détenu aurait alors refusé de donner au surveillant l'objet qu'il tenait, et ce dernier a activé une alarme. De nombreux personnels sont arrivés et une fouille intégrale a été immédiatement diligentée, en leur présence, dans un lieu indéterminé. Le détenu admet avoir dit au lieutenant, lors de cette fouille, qu'il n'oublierait pas son visage, en raison des modalités, humiliantes, de déroulement de la fouille. Selon le lieutenant, il l'a menacé de mort. En conséquence, une procédure disciplinaire a été diligentée à l'égard du détenu.

Le seul document établi relatif à cet incident ne mentionnait ni l'incident à l'origine de la mesure de fouille, ni les modalités d'exécution de cette mesure. Or, la circulaire du 14 mars 1986, alors en vigueur, prescrit notamment que « Le nombre d'agents chargés de la fouille intégrale doit être strictement limité aux besoins évalués en prenant en compte les circonstances et la personnalité du détenu. »

⁷³ V. not. CNDS, avis 2009-81 et 2009-143 (2011).

Lors de l'appréciation du comportement de la personne détenue par la commission de discipline, toute précision relative à la fouille aurait été d'une utilité certaine. Dès lors, le Défenseur des droits a recommandé de rappeler à l'auteur du compte-rendu d'incident son obligation de loyauté et de professionnalisme dans la rédaction et la communication des écrits professionnels.

Cette carence est particulièrement préoccupante lorsqu'elle concerne la description des gestes pratiqués lors de l'usage de la force par les personnels et que la personne détenue a été blessée. Trop souvent, outre la description de la rapidité de l'intervention, il est uniquement fait recours à la formulation type : « avons dû utiliser la force strictement nécessaire »⁷⁴. Une telle formulation ne permet ni à l'autorité hiérarchique, ni aux autorités de contrôle, d'apprécier le bien-fondé et la proportionnalité de l'usage de la force.

Recommandation : Améliorer la qualité des écrits pénitentiaires

Le Défenseur des droits recommande qu'il soit prêté une particulière attention à la rédaction des comptes-rendus et rapports, lors de la formation des personnels comme au cours de l'exercice professionnel.

Si la nature des comptes-rendus d'incidents ne permet pas de détailler suffisamment les causes du recours à la force et les gestes pratiqués, alors, en cas d'usage de la force, un compte-rendu professionnel détaillé devrait systématiquement être rédigé, sur demande de la hiérarchie.

Plus généralement, le Défenseur des droits recommande d'introduire dans le code de déontologie du service public pénitentiaire une disposition rappelant les exigences de rigueur, précision et impartialité dans la rédaction des écrits pénitentiaires.

2. Enquêtes internes

Le Défenseur des droits, à l'occasion de ces saisines, s'est aussi penché sur le déroulement des enquêtes internes à l'établissement, menées suite à une plainte de la personne détenue auprès du chef d'établissement.

Il est apparu que ces enquêtes étaient parfois insuffisantes. Elles ne répondent alors pas aux critères d'une enquête effective en cas de plainte pour violences par une personne placée sous la garde de l'administration pénitentiaire ou de toute autorité de l'Etat, telle que définie par la Cour européenne⁷⁵. La Cour impose ainsi aux Etats de fournir une « explication plausible sur l'origine des blessures » des personnes

⁷⁴ V. ainsi décision MDS 2013-33.

⁷⁵ CEDH, 6 avr. 2000, *Labita c/ Italie* ; CEDH, 1^{er} juin 2006, *Taïs c/ France* ; CEDH 4 nov. 2010, *Darraj c/ France*.

privées de liberté, puisque toute blessure survenue pendant que la personne est sous la garde des autorités de l'Etat donne lieu à de fortes présomptions de fait.

Ainsi, lors d'une affaire dans laquelle une personne détenue faisait grief à des personnels pénitentiaires de lui avoir infligé des violences (décision MDS 2013-33), l'enquête interne avait été confiée à un lieutenant, qui avait personnellement assisté à une partie des faits, et qui était le frère du premier surveillant principalement mis en cause.

Les actes de l'enquête interne avaient consisté à auditionner la personne détenue, rassembler les comptes-rendus rédigés en vue de la poursuite disciplinaire du détenu et y ajouter l'ensemble des précédentes fiches disciplinaires établies à l'égard la personne détenue.

Le Défenseur des droits a considéré qu'au vu de la taille de l'établissement (capacité de 480 détenus), un autre membre du corps de commandement aurait pu être désigné pour procéder à cette enquête.

Il a également considéré que le contenu de l'enquête interne était pour le moins insuffisant pour établir l'origine des lésions de la personne détenue, les gestes pratiqués par les personnels et le comportement du détenu n'étant nullement détaillés.

Recommandation : Améliorer la qualité des enquêtes internes

Le Défenseur des droits, afin d'améliorer la qualité des enquêtes internes, réalisées par des personnels de l'établissement, recommande tout d'abord que ces enquêtes ne se contentent, en aucun cas, de reprendre les documents établis, le cas échéant, lors de la poursuite disciplinaire de la personne détenue.

Il recommande donc l'audition systématique des personnels mis en cause, celle de la personne détenue requérante, et des éventuels témoins de l'incident, ainsi que la conservation des enregistrements vidéo éventuellement réalisés.

3. Isolement carcéral

Dans une décision⁷⁶, le Défenseur des droits a relevé plusieurs problématiques autour des décisions relatives à l'isolement imposé d'une personne détenue, en termes de motivation des décisions, de respect du cadre procédural, mais aussi de l'impact d'une hospitalisation sur la durée de l'isolement carcéral.

⁷⁶ Décision MDS n°2013-134, 2 juillet 2013

Le Défenseur des droits a tout d'abord relevé une insuffisance de motivation de deux décisions. Une décision de maintien à l'isolement après un transfert imposé avait été insuffisamment motivée, puisque, contrairement aux dispositions de la circulaire de 2006 alors applicable⁷⁷ et à celles de l'actuelle circulaire de 2011, elle ne précisait pas en quoi le transfert n'avait « pas été suffisant pour assurer la sécurité des personnes ou de l'établissement. » Il en était de même de la décision de prolongation de cette mesure, qui, contrairement à la jurisprudence de la Cour européenne⁷⁸, reprenait les motifs de la décision précédente.

Le Défenseur des droits a également noté qu'une décision de prolongation de l'isolement se référait, entre autres motifs, à l'instabilité du comportement de la personne détenue, et notamment à ses actes d'automutilation. Il a rappelé que ces actes, s'ils devaient justifier la mise en œuvre d'une surveillance spéciale en raison d'un risque suicidaire, ne sauraient fonder un placement à l'isolement, cette mesure étant davantage destructrice que protectrice de l'intégrité psychique des personnes.

Sur le plan procédural, deux irrégularités ont été relevées : d'une part l'absence du nom du signataire d'une décision de prolongation de l'isolement et de mentions permettant de l'identifier, contrairement aux textes applicables, ce qui est susceptible d'en fonder l'annulation, en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat⁷⁹ ; d'autre part, l'absence de mention de la consultation de la personne détenue sur son souhait de présenter ses observations.

Enfin, le Défenseur des droits a examiné les dispositions de l'article R. 57-7-75 du code de procédure pénale précisant que l'hospitalisation des personnes détenues, comme leur placement en quartier disciplinaire, est « sans effet sur le terme de l'isolement antérieurement décidé ».

Cette disposition est, en effet, couramment interprétée par l'administration pénitentiaire comme signifiant que la mesure d'isolement est suspendue pendant l'hospitalisation et reprend de plein droit dès le retour de la personne détenue en établissement pénitentiaire classique, les délais recommençant à courir. Pourtant, une autre interprétation de cette disposition est possible, en considérant que, en cas d'hospitalisation ou placement au quartier disciplinaire l'isolement n'est pas suspendu, puisque son terme demeure le même⁸⁰.

Cette interprétation paraît davantage conforme à l'esprit de la mesure d'isolement, qui « ne peut être envisagée que s'il n'existe pas d'autres possibilités d'assurer la

⁷⁷ Circ. du 24 mai 2006 relative à la mise à l'isolement, BOMJ 2006, n° 102 ; Circ. 14 avr. 2011 relative au placement à l'isolement des personnes détenues, BOMJL, n° 2011-04.

⁷⁸ V. not. CEDH, 9 oct. 2009, Khider c/ France, req. n° 39364/05, § 104 : selon la Cour, la motivation des décisions relatives à l'isolement carcéral « devrait être, au fil du temps, de plus en plus approfondie et convaincante ».

⁷⁹ CE, 10^e et 9^e ss sect., 26 juill. 2011, req. n° 328535.

⁸⁰ En ce sens, V. égal. M. HERZOG-EVANS, *Droit pénitentiaire*, Dalloz Action, 2012-2013, n° 941.283.

protection des détenus ou la sécurité de l'établissement »⁸¹. En effet, si la personne détenue est hospitalisée ou placée au quartier disciplinaire (et donc soumise à un régime de détention plus sécurisé), une autre possibilité d'assurer la sécurité de l'établissement et des personnes mises en danger par le comportement du détenu a bien été mise en œuvre. Une interprétation contraire reviendrait à considérer que l'isolement s'apparente à une sanction, dont l'exécution, si elle a été suspendue, doit reprendre une fois que la cause de la suspension a cessé. Or, les textes relatifs à l'isolement rappellent que l'isolement est par nature distinct d'une mesure disciplinaire⁸².

Recommandation : Clarifier l'impact de l'hospitalisation d'une personne détenue sur sa mesure d'isolement

Le Défenseur des droits, considérant que l'interprétation de l'article R. 57-7-75 du code de procédure pénale, telle que posée par l'administration pénitentiaire était sujette à interprétation, a recommandé à la Garde des Sceaux, dans sa décision 2013-134, de la clarifier, au regard des objectifs et de la nature de l'isolement carcéral.

⁸¹ Anc. Circ. 2006, préc. ; circ. 2011, préc.

⁸² La circulaire de 2011 (préc.) rappelle ainsi que « La mise à l'isolement ne constitue pas une mesure disciplinaire. En conséquence, les motifs de la décision de placement à l'isolement doivent nécessairement être distincts de ceux de la sanction disciplinaire qui aura pu éventuellement la précéder ».

III- Accès aux droits dans le champ du service public

Le choix de faire un bilan sur les domaines d'intervention des quatre institutions fusionnées au sein du Défenseur des droits a permis de mettre en lumière l'ampleur des questions sur lesquelles elles sont intervenues. Leurs préoccupations spécifiques ont permis de faire émerger des considérations nouvelles comme l'intérêt supérieur de l'enfant et la prise en compte du handicap en prison.

Les champs d'intervention des anciennes institutions et du Défenseur des droits en matière d'accès aux droits et aux services publics mobilisent tous ses moyens d'action au bénéfice de l'ensemble de ses missions. Il intervient au soutien des personnes détenues dans des matières aussi variées que l'aide à la saisine, l'accompagnement dans les relations avec l'administration pénitentiaire. Il traite de multiples sujets qui jalonnent les étapes de la vie en prison, assure l'explication des décisions rendues, permet de veiller à l'effectivité des droits, à la résolution des difficultés avec les administrations extérieures, au respect des droits de l'enfant, à l'accès aux soins et à la prise en compte du handicap.

La diversité des saisines s'expliquent également par le fonctionnement propre de chaque établissement pénitentiaire. C'est pourquoi, le Défenseur des droits recommande qu'une vigilance accrue soit apportée par l'administration pénitentiaire pour veiller à éviter toute rupture d'égalité de traitement dans la vie quotidienne des personnes détenues, particulièrement sensible en cas de transfert.

A. Faire valoir ses droits auprès des services publics

Les personnes détenues sont privées de liberté mais conservent des droits qu'elles doivent pouvoir faire valoir à l'extérieur : reconnaissance d'enfants, délivrance de papiers d'identité, constitution de dossiers de retraite, problèmes fiscaux, etc.

La grande variété des services publics avec lesquels les personnes détenues peuvent être en litige ne permet pas d'en dresser, ici, la liste exhaustive. Néanmoins, et afin d'illustrer la diversité de ces réclamations, quelques exemples ont été retenus.

L'une des déléguées du Défenseur des droits est intervenue auprès de la CAF pour une personne détenue qui était bénéficiaire du RMI. Avant son incarcération, ses allocations avaient été suspendues et elle avait saisi la CAF sans obtenir des réponses. La déléguée a renoué le dialogue avec les services en cause et un rappel de 1163 € a été octroyé et versé pour la période concernée.

Délégués interpellés sur les relations des détenus avec les services fiscaux.

Concernant le paiement de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle, un délégué a pu obtenir une réponse favorable des finances publiques 13 jours après avoir été saisi :

« Monsieur P., détenu, a informé le délégué des difficultés qu'il rencontre avec l'office public de l'Habitat de la Communauté de communes, divers organismes de crédit et la Direction Générale des Finances (DGIFP) au sujet de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle. Contacté par les soins du délégué, le SPIP a fait le nécessaire auprès de l'Office d'HLM et des organismes de crédit. Après un courrier confirmant sa demande téléphonique de recours gracieux pour tous les impôts dus par le requérant, la DGIFP a confirmé qu'elle accordait une remise gracieuse de 525 euros au titre de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle. »

Une personne détenue n'avait pas satisfait à la demande des services fiscaux de justifier de la pension alimentaire qu'il versait à sa fille régulièrement depuis de nombreuses années en produisant une nouvelle copie de la décision de justice, qui figurait pourtant dans son dossier fiscal. L'administration a décidé d'un redressement fiscal à hauteur de 4590 euros. Le service des impôts saisi par le délégué maintenait sa décision de rejet. Le délégué s'est alors entretenu par téléphone avec les services fiscaux, afin d'identifier les raisons s'opposant au traitement de l'affaire. Après avoir de nouveau adressé le document sollicité par l'administration fiscale, celle-ci a finalement fait droit à la demande du réclamant en dégageant la totalité des impositions supplémentaires.

Obtention de documents administratifs rendue plus difficile pour les personnes incarcérées

Le SPIP a informé le délégué du Défenseur des droits de deux problèmes rencontrés avec certaines sous-préfectures pour la délivrance de cartes nationales d'identité (CNI) des personnes détenues : le premier propre aux personnes dépourvues de justificatif de domicile, portait sur le refus de domicilier les demandeurs à l'adresse de l'établissement pénitentiaire sur la CNI ; le second, portant sur la nécessité de produire l'ancienne CNI pour obtenir son renouvellement était inconciliable avec le refus de la direction de l'établissement pénitentiaire de remettre cette pièce aux autorités s'il s'agit du seul document d'identité avec photo en sa possession. Le délégué a rappelé les termes de la loi du 24 novembre 2009 qui prévoient que, pour faciliter leurs démarches administratives, les personnes détenues peuvent élire domicile auprès de l'établissement pénitentiaire. Concernant la restitution de l'ancienne CNI comme condition pour l'obtention de son renouvellement, le délégué a rappelé aux services préfectoraux que cette pratique

était contraire aux termes des circulaires du 10 janvier 2000⁸³, du 1^{er} mars 2010⁸⁴ et du 23 octobre 2012⁸⁵. Ces difficultés ont ainsi pu être surmontées.

Une mère détenue, qui a la garde de sa fille de 6 mois née en prison, sollicite l'aide du délégué pour faire valoir ses droits au regard des prestations de la CAF. Malgré des contacts répétés de sa conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation auprès de l'organisme concerné, le traitement du dossier tarde.

Le délégué, en lien avec la CPIP, intervient auprès de la CAF. La correspondante du délégué à la CAF informe le délégué qu'une anomalie du système informatique ne permet pas de gérer les dossiers des personnes détenues.

Après examen de son dossier, la CAF, dans un courrier adressé à la réclamante, lui fait part de ses droits et lui notifie le montant des allocations qu'elle percevra, soit près de 700 euros mensuels.

Pour certaines démarches administratives récurrentes, la difficulté résulte non pas tant d'un réel dysfonctionnement du service public mais de la condition même de la détention qui, de fait, est un obstacle à leur réalisation. Afin de mettre un terme à ces difficultés, les délégués du Défenseur des droits œuvrent pour mettre en présence l'usager avec un représentant du service public concerné. Un délégué a ainsi rapporté que, lors de sa prise de fonction, 40 à 50 sollicitations par mois concernaient des mises à jour de cartes Vitale. Il a alors agi en concertation avec la direction de la maison d'arrêt, le SPIP et la CPAM, pour la mise en place d'une permanence régulière de ce service public. Depuis, un conseiller de la CPAM reçoit les personnes détenues au sein de la maison d'arrêt deux après-midi par mois. Des démarches similaires ont été entamées pour la tenue d'une permanence de la CAF afin de satisfaire les demandes relatives au RSA. De même, dans le domaine de l'accompagnement à la réinsertion, ce même délégué a engagé des pourparlers pour formaliser la mise en place d'une permanence d'une association qui aide les personnes insolvable ou surendettées (CRESUS – chambre régionale de surendettement social).

B. Relations avec le service public pénitentiaire

Se faire entendre

Les délégués du Défenseur des droits reçoivent de nombreuses réclamations concernant des décisions de l'administration pénitentiaire – de l'établissement ou de la direction interrégionale.

⁸³ Circ. 10 janvier 2000 relative à la délivrance et au renouvellement de la carte nationale d'identité NOR : INT/D/00/00001/C

⁸⁴ Circ. 1^{er} mars 2010 relative à la simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement des cartes nationales d'identité et des passeports - NOR IOCK1002582C

⁸⁵ Circ. 23 octobre 2012 relative à la demande et à la délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes détenues -NOR : JUSK1240043C

Le réclamant a saisi le délégué car il allègue ne pas avoir perçu la rémunération d'une formation professionnelle débutée dans un autre établissement pénitentiaire. Celle-ci a été interrompue à l'occasion d'un transfert.

Le réclamant présente à l'appui de sa réclamation les réponses contradictoires des deux établissements pénitentiaires. Les délégués des deux établissements interviennent auprès de chaque établissement.

Après vérification, le directeur de l'établissement pénitentiaire initial atteste dans un courrier que le réclamant a, bien suivi la formation, et lui indique que le règlement devrait intervenir dans le mois.

Pour les réclamations mettant en cause l'administration pénitentiaire, le délégué intervient d'abord comme un « intermédiaire », un « porte-voix ». De nombreux délégués constatent que les demandes des personnes détenues auprès de la direction ne font pas l'objet d'un accusé de réception et restent souvent sans réponse. Lorsqu'une réponse est apportée, parfois par une simple mention manuscrite sur le courrier du réclamant, elle apparaît souvent comme arbitraire car généralement sans motivation et sans que la personne détenue ait été entendue.

Un délégué explique que *« quand les détenus s'adressent à l'administration (tenue de leur compte, livraisons de produits cantinés, fourniture de produits de nettoyage, etc.) les demandes restent parfois sans réponse. Leur caractère répétitif les rend anodines aux yeux du personnel. De plus, les réponses rédigées dans un langage administratif ne sont pas toujours adaptées et comprises par les détenus qui sollicitent alors le délégué du Défenseur des droits »*.

Insatisfait et persuadé que sa demande n'a pas été examinée avec le soin nécessaire, le détenu va alors se tourner vers le délégué pour que celui-ci la formule à nouveau. Le délégué s'efforce d'étayer la requête initiale, notamment en organisant le récit du réclamant qui peut avoir des difficultés d'expression, ou encore en rassemblant les informations et documents utiles à l'examen de la demande. La réclamation formalisée est ensuite adressée à l'administration qui s'estimera contrainte de donner une réponse écrite et motivée à la demande du délégué. Le délégué informe alors le réclamant de la décision prise, et lorsqu'elle sera négative lui en expliquera les raisons. La neutralité et l'indépendance du délégué du Défenseur des droits garantissent le bien-fondé et la crédibilité de leurs interventions, tant auprès de l'administration que des personnes détenues.

Les délégués du Défenseur des droits soulignent la nécessité de *« mettre en place un dispositif permettant d'assurer la traçabilité des demandes adressées par les détenus à l'administration pénitentiaire. Le silence de l'administration est, en effet, à l'origine de très nombreuses réclamations. Il serait souhaitable que les décisions administratives de rejet opposées aux détenus soient mieux motivées et que leur*

fondement juridique ainsi que les recours administratifs et contentieux ouverts soient portés à la connaissance des réclamants ».

L'intervention du délégué consiste parfois à un simple dialogue avec l'administration pénitentiaire, comme le montre cet exemple : le réclamant est en détention provisoire pour des faits de viol et d'agression sexuelle. Redoutant les réactions de ses codétenus, il évite de se rendre en promenade, se privant de l'accès au téléphone installé dans la cour de promenade. Un autre téléphone existe pourtant au rez-de-chaussée. Le réclamant a sollicité l'autorisation d'utiliser ce téléphone pour prendre des nouvelles de sa mère souffrant de la maladie d'Alzheimer. On lui a refusé cette autorisation car ce téléphone est réservé aux situations d'urgence. Le délégué appelle l'attention du directeur de la maison d'arrêt sur cette situation en insistant sur le fait que le réclamant, âgé de 21 ans, ne bénéficie par ailleurs d'aucun parloir, reste dans sa cellule et se trouve donc particulièrement isolé. Ce contact avec l'extérieur est donc indispensable à son équilibre. Une semaine plus tard, le directeur lui indique qu'il a donné comme instruction qu'on lui permette d'utiliser la cabine téléphonique du rez-de-chaussée.

Mission de veille

Pour traiter une réclamation, le délégué s'appuie sur le droit positif. Il peut alors procéder à un rappel des textes applicables auprès de la direction de l'établissement pénitentiaire, voire même, comme dans l'exemple exposé ci-dessous, assurer la bonne exécution d'une décision juridictionnelle :

« Une personne détenue s'est plainte de l'obligation de fournir une facture récente de téléphone mobile ou fixe du titulaire de la ligne pour faire ajouter un numéro de téléphone sur la liste des numéros autorisés. Le délégué du Défenseur des droits a fait valoir que la note imposant cette contrainte avait été annulée pour excès de pouvoir par un arrêt du Conseil d'Etat⁸⁶. Le directeur de l'établissement pénitentiaire a répondu découvrir cet arrêt, la note interne en question ayant été prise par son prédécesseur. Les pratiques administratives en la matière ont ainsi été mises en conformité avec le droit.

Autre exemple, la loi pénitentiaire de 2009 a étendu aux personnes prévenues la possibilité de téléphoner qui existait pour les personnes détenues condamnées. Nombre de détenus prévenus avaient rapporté au délégué du Défenseur des droits l'interdiction de téléphoner à leurs proches nonobstant l'autorisation formelle de leur magistrat instructeur. Malgré la réforme intervenue, d'anciennes consignes internes leur étaient opposées par le personnel de détention réservant, à tort, le téléphone aux détenus condamnés. Le délégué est intervenu auprès de la direction de

⁸⁶ CE, N° 333489, du 3 octobre 2012.

l'établissement pour porter à sa connaissance la modification législative et rendre effectif l'accès aux communications téléphoniques à tous.

C. Vie quotidienne en détention

Affectation en cellule

Les conditions de détention sont rendues parfois insupportables en raison de l'état des locaux, mais également de certaines cohabitations forcées. Une personne incarcérée avait ainsi entamé une grève de la faim pour faire entendre sa demande de changement de cellule. Celle où elle avait été affectée était envahie de cafards, la fenêtre n'avait pas de vitre, la chasse d'eau était hors d'usage. Ces mauvaises conditions d'hébergement étaient aggravées par l'obligation de partager cette cellule d'une superficie de 9m² avec deux autres personnes avec lesquelles une relation d'animosité régnait, notamment du fait de la consommation de tabac, source fréquente de conflits⁸⁷. Saisi de cette situation, le délégué est parvenu à obtenir, en moins d'une semaine, le changement de cellule pour les personnes qui y étaient détenues et la remise en état de l'ancienne cellule.

Conditions matérielles

L'efficacité de l'intervention du délégué du Défenseur des droits résulte sans doute également de son rapport de proximité avec les intervenants de l'établissement. Le délégué peut se faire le « porte-parole » des demandes des personnes détenues et être entendu puisque le bien-fondé de ses interventions est vérifié et que l'administration veille à lui apporter des réponses diligentes dans des délais relativement raisonnables.

Par exemple, un délégué s'adressait au directeur de l'établissement :

« Monsieur le Directeur, des détenus du bâtiment B me signalent deux problèmes qu'ils disent rencontrer. Ils exposent que leurs draps ne seraient pas changés depuis le mois de décembre dernier et que les fréquences prévues ne seraient pas respectées. Ils signalent en complément, une recrudescence, au 3ème étage de ce bâtiment, de la gale et de la nécessité de pouvoir changer à fréquence rapprochée, les draps. »

Le Directeur répondait :

« Concernant la question de changement de draps : effectivement, nous avons connu quelques difficultés récemment. L'attaché d'administration a été saisi du dossier et la régularité du changement devrait être rétablie rapidement. Concernant le cas de gale : il s'agirait plus du bâtiment A que du bâtiment B. Toutefois, nous travaillons très étroitement avec l'Unité sanitaire

⁸⁷ Circ. DAP 25 janvier 2007 relative aux conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux relevant de l'administration pénitentiaire.

en cas de gale déclarée. Il existe un protocole très précis qui implique le change quotidien des draps et leur lavage à part».

Le délégué du Défenseur des droits peut également intervenir pour faciliter l'amélioration des conditions matérielles pour les visiteurs.

Un jeune homme a été incarcéré pour un délit routier. Le lendemain, son épouse s'est plainte d'avoir dû allaiter son nouveau-né assise sur le trottoir devant le centre de détention en plein hiver. Elle ajoute « *Cette humiliation me marquera pour longtemps...* ». Le délégué est intervenu et des bancs à l'usage des visiteurs ont été installés devant la maison d'arrêt.

Compte nominatif

L'argent étant interdit en prison, les sommes dont la personne détenue peut disposer en détention, soit par son travail, soit par les envois de ses proches, soit par ses droits à pension ou allocation, sont gérées par l'administration pénitentiaire sur un compte nominatif ouvert au sein de l'établissement par le service comptable en application de l'article D. 319 du code de procédure pénale.

Le Défenseur des droits a été saisi par un réclamant qui, après son transfert, ne dispose plus de son argent sur le compte ouvert dans l'établissement où il est dorénavant incarcéré. Son transfert a eu lieu en passant par quatre établissements. Le réclamant s'inquiète de n'avoir plus trace des sommes créditant son compte, ni de son paquetage, qui a suivi le même trajet et dont une partie demeure bloquée dans un des quatre établissements. Ce paquetage est bloqué car le coût lié au transfert des effets personnels doit être réglé par le détenu. L'argent, lui, demeurerait indisponible en raison de l'absence d'une pièce comptable exigée par l'établissement de destination, qui devrait être établie par l'établissement de départ. Les services du siège transmettent cette réclamation simultanément aux deux délégués présents dans chacun des établissements afin qu'une démarche concertée soit menée auprès des deux services comptables, ce qui permettra de régler ce litige.

Un délégué a été saisi par un réclamant car, depuis deux mois, les virements bancaires émis par sa femme ne viennent plus créditer son compte nominatif. La banque a indiqué que les virements étaient rejetés par l'établissement pénitentiaire. Le délégué interroge alors le régisseur des comptes nominatifs d'autant qu'il a connaissance de trois cas identiques. Le régisseur indique que l'ensemble des rejets des virements bancaires étaient justifiés par l'absence d'identification précisant les nom, prénom, et numéro d'écrrou des bénéficiaires. Le délégué en a informé le réclamant qui a fourni des pièces complémentaires en particulier un document délivré par la banque faisant apparaître deux virements et portant bien les indications nécessaires à l'identification du détenu. Le délégué a pu identifier l'origine du dysfonctionnement : un relevé des opérations bancaires faisant apparaître les mentions nécessaires figurant sur le relevé n'ont pas été saisies par le guichetier dans l'ordre de virement.

Saisi à de multiples reprises pour ce type de dysfonctionnements, le délégué a élaboré un document pédagogique à l'usage des personnes détenues.

Cantine

La cantine, magasin interne de l'établissement, permet aux personnes incarcérées d'acheter divers objets ou produits alimentaires, dans la limite de leurs moyens financiers. Une liste de produits et de bons de cantine sont distribués. Les personnes détenues cochent ce qu'elles souhaitent commander. Elles doivent impérativement disposer de la somme nécessaire sur la « part disponible » de leur compte nominatif au moment de la commande. Dans la majorité des établissements, les produits commandés sont distribués dans les cellules par l'auxiliaire -personne détenue employée aux services généraux de l'établissement- chargé des cantines.

De nombreuses réclamations des personnes détenues mettent en cause le fonctionnement des cantines.

Des délégués ont été amenés à observer des délais de gestion des bons de commandes particulièrement longs et irréguliers, notamment en raison d'effectifs de personnel insuffisants pour en assurer le suivi. Par conséquent, les sommes suffisantes au moment de la commande ne l'étaient plus au moment de la saisie des bons, ce qui engendrait des annulations de commande dans l'incompréhension totale des intéressés. Dans une saisine, traitée par le pôle « *Déontologie de la sécurité* » du Défenseur des droits, une personne détenue ne s'est pas vue délivrer de tabac, au motif que son compte était insuffisamment approvisionné, mais elle n'en avait pas été avertie et n'a pas été destinataire d'un document attestant de l'absence de fonds suffisants sur son compte. Un conflit a éclaté entre la personne détenue et le personnel de surveillance, qui a dégénéré et la personne détenue a été blessée⁸⁸.

Des réclamations ont également pour objet des cantines livrées « partiellement » sans possibilité d'en contester le contenu. Ces cas se produisent dans les lieux de détention où les cantines sont distribuées en l'absence des intéressés, au sol devant la porte de leur cellule, sans bon de livraison détaillant les produits délivrés.

Dans le centre de la France, les démarches entreprises par le délégué ont permis une amélioration du fonctionnement de la cantine. Des détenus se plaignaient du fonctionnement de la cantine qui avait été déléguée à une entreprise privée. Ces plaintes allaient de la difficulté à renseigner les imprimés de commande, au mode de livraison hors de la présence des intéressés, à l'absence totale de service après-vente. Une réunion a été organisée avec le responsable de l'entreprise à l'initiative du délégué du Défenseur des droits, qui a conduit à :

⁸⁸ Cf. Décision MDS 2013-33 : le Défenseur des droits a notamment recommandé à la garde des Sceaux de diffuser un texte imposant la communication d'un relevé de compte nominatif à la personne détenue pour l'informer de l'absence de provisionnement de son compte nominatif.

- la prise en compte de la situation des détenus illettrés ou étrangers qui se trouvent donc dans l'incapacité ou rencontrent des difficultés pour renseigner leur bon de commande. L'identification de ces difficultés se fera lors de l'arrivée des détenus au centre de détention ;
- les bons de commande mal renseignés, lus électroniquement, faisaient l'objet d'un retour sans explication, ils seront désormais repris manuellement ;
- la mention « *Aucun produit ne sera retourné ou remboursé* » qui figurait sur les bons de commande a été supprimée ;
- un service après-vente sera mis en place très prochainement. Les personnes détenues qui rencontreront un problème à la suite d'une commande (non livraison du produit commandé, taille non correspondante, etc.) auront un contact direct avec le personnel de l'entreprise.

Le directeur du centre de détention a fait part de sa satisfaction compte tenu des récriminations de plus en plus fréquentes auxquelles se trouvait confronté le personnel de surveillance.

Dans un établissement pénitentiaire où le problème de cantine envenimait les relations, le nouveau directeur a renforcé l'encadrement des personnels chargés de ces distributions litigieuses, leur a rappelé les consignes à observer et fait étudier de façon plus approfondie les réclamations des détenus se disant victimes de disparitions.

En dehors des produits figurant sur les bons de cantine, les personnes détenues ont la possibilité d'accéder à une cantine exceptionnelle à partir de catalogues de vente par correspondance, par exemple. Là aussi, des difficultés peuvent intervenir.

Ainsi, une personne détenue a souhaité commander un jouet pour son fils. Le réclamant avait vu son compte débité du montant de 35,29 euros équivalent à cet achat mais ne l'avait pas reçu. Dans un premier temps, la déléguée du Défenseur s'est assurée auprès du responsable du groupement privé en charge de la gestion des cantines que le jouet en question avait bien été livré, puis elle s'est rendue au greffe qui, après recherches, n'a pas trouvé trace de ce colis. Le même jour, elle a rencontré le responsable du parloir qui lui a confirmé ne pas trouver trace du jouet. Il lui a été indiqué, que faute de personnel suffisant, la gestion des colis avait été parfois défaillante. Au vu des éléments en sa possession justifiant le bien-fondé de la réclamation, la déléguée a décidé de saisir le directeur adjoint de l'établissement. Cinq jours plus tard, la déléguée a été informée que le compte nominatif du détenu allait être crédité de la somme de 35,29 euros.

Télévision

La télévision fit son entrée en prison en 1975 ; d'abord dans les salles collectives puis, à partir de 1985, dans les cellules.

La télévision, permettant un lien avec le monde libre, est très appréciée par les personnes détenues. Elle constitue bien souvent leur principale distraction voire leur seule occupation.

Une personne détenue avait demandé à rencontrer le délégué pour lui faire part de son refus de rembourser sur son pécule un téléviseur installé dans sa cellule et dont on lui reprochait la dégradation. Le réclamant avait refusé de signer la notification de la retenue⁸⁹, en l'occurrence une somme globale de 440 euros. Un court-circuit dans le téléviseur qui s'expliquerait par l'humidité de la cellule, semblait être la cause réelle de la panne. Malgré les courriers, la direction avait décidé de rester sur sa position initiale : l'argent était débité d'office sur le compte de la personne détenue en dépit de ses dénégations et de la procédure de médiation en cours. Le délégué a sollicité un rendez-vous avec le directeur de la maison d'arrêt afin d'obtenir un réexamen de ce dossier. Lors de cet entretien, il a fait remarquer les nombreuses contradictions factuelles identifiées dans les courriers. Il a également souligné que la notification de retenue au profit du Trésor n'avait pas été motivée, ni en fait, ni en droit, les circonstances de la dégradation du téléviseur n'étant pas décrites avec précision. Au terme de cette médiation, le directeur de la maison d'arrêt a décidé de revenir sur sa position. Les sommes prélevées sur le compte de la personne détenue lui ont été restituées.

L'indigence est une situation, temporaire ou durable, liée à l'absence de ressources sur la part disponible du compte nominatif. Depuis 2001, plusieurs mesures⁹⁰ ont été prises par l'administration pénitentiaire pour repérer les personnes se trouvant dans cette situation, leur accorder une aide matérielle, favoriser leur accès aux activités (travail pénitentiaire, enseignement, activités socio-éducatives, culturelles et sportives) et, mobiliser des aides pour les préparer à la sortie. Entre autres mesures d'aide, les personnes détenues indigentes bénéficient de la gratuité de location de téléviseur. Or, il arrive que ce principe ne soit pas respecté. C'est ainsi qu'un délégué en fonction dans le sud-ouest a dû intervenir pour une personne reconnue indigente et se plaignant d'un prélèvement de 18 euros⁹¹ effectué à tort sur son pécule. Ce montant correspondait au prix de la location d'un téléviseur. Le réclamant venait de recevoir, quelques jours auparavant, une aide de 35 euros de la part de la Croix-

⁸⁹ Article D. 332 : « L'administration pénitentiaire a la faculté d'opérer d'office sur la part disponible des détenus des retenues en réparation « de dommages matériels causés », sans préjudice de poursuites disciplinaires et pénales, s'il y a lieu. Ces retenues sont prononcées par le chef d'établissement, qui en informe préalablement l'intéressé. Les fonds correspondants sont versés au Trésor. »

⁹⁰ Circ. 20 juillet 2001 (AP 2001-05 PMJ3/20-07-2001, NOR : JUSE0140057C), intitulée « Lutte contre l'indigence ».

⁹¹ A la suite du débat parlementaire sur le budget 2011 du ministère de la Justice et au cours duquel les deux amendements en faveur de la gratuité de la télévision en prison ont été rejetés, le ministère a mis fin à l'extrême hétérogénéité des prix de location en lançant un programme d'uniformisation des prix à 8 euros mensuels par poste de télévision. Pour les établissements à gestion déléguée, le prix a été fixé à 18 euros pour une période transitoire et lors du renouvellement du marché, il sera ramené à 8 euros.

Rouge. L'administration pénitentiaire a remboursé le prélèvement puisque les vérifications révélaient qu'aucun contrat de location d'un téléviseur n'avait été effectivement signé par le réclamant.

Religion

En 2006, la Halde a été saisie par un détenu, Témoin de Jéhovah, d'une réclamation relative aux refus opposés à ses demandes d'assistance spirituelle d'un ministre de son culte. La réclamation faisait aussi état de rejet de la demande d'agrément par la direction régionale de l'administration pénitentiaire en tant qu'aumônier formulée par ce ministre du culte. Les Témoins de Jéhovah n'ont pas la qualité de membres officiels d'un culte agréé au titre d'une aumônerie par l'administration pénitentiaire. Le réclamant estimait que ces décisions étaient constitutives d'une discrimination fondée sur les convictions religieuses. La Halde a constaté⁹² que ces refus portaient atteinte au droit à la liberté de conscience et d'opinion des détenus, affirmée par l'article D.432 du code de procédure pénale, la règle pénitentiaire européenne 29.1 et l'article 9 de la CEDH, et qu'ils constituaient une discrimination fondée sur les convictions des intéressés. La Halde a ainsi formulé ses observations devant le tribunal administratif de Lille⁹³ et recommandé⁹⁴ au ministre de la Justice d'organiser et de mettre en œuvre de façon effective ces pratiques cultuelles au sein des établissements pénitentiaires.

Le tribunal administratif a annulé, par jugement en date du 4 février 2011, la décision du directeur interrégional des services pénitentiaires rejetant la demande d'agrément et la Cour administrative d'appel a confirmé ce jugement, par un arrêt du 25 octobre 2011, considérant que « *si la liberté de culte en milieu carcéral s'exerce sous réserve des prérogatives dont dispose l'autorité administrative aux fins de préserver l'ordre et la sécurité au sein des établissements pénitentiaires, aucune disposition législative ou réglementaire ne conditionne la désignation d'un aumônier à un nombre minimum de détenus susceptibles de recourir à son assistance spirituelle ; que , dès lors, en invoquant de façon générale, l'insuffisance du nombre de détenus se revendiquant de la confession des Témoins de Jéhovah, pour refuser de délivrer un agrément en qualité d'aumônier, le directeur interrégional des services pénitentiaires s'est fondé sur un motif qui n'était pas de nature à justifier légalement une telle décision* ». Le ministre de la Justice et des Libertés a formé un pourvoi devant le Conseil d'Etat (enregistré le 1^{er} décembre 2011) et l'avocat du requérant a sollicité l'intervention du Défenseur des droits qui a décidé de présenter des observations dans le cadre de ce litige⁹⁵, encore pendant à ce jour.

D. Transfèvements

⁹² A la date de la saisine.

⁹³ Délibération n° 2010-43 du 22 février 2010

⁹⁴ Délibération n°2010- 44 du 22 février 2010

⁹⁵ Décision MLD n°2012-130

Intervention pour favoriser un transfert

Les interventions des délégués du Défenseur des droits pour soutenir une demande de transfert font souvent valoir des arguments en faveur d'un rapprochement familial. Depuis le début de son incarcération – à savoir, depuis deux ans – un détenu n'avait vu ni sa femme, ni ses six enfants dont les deux derniers étaient âgés de 30 mois et 10 ans. Le principe du transfert était acquis, mais compte tenu des délais pouvant aller jusqu'à deux ans, l'intervention du délégué a permis d'alerter sur l'urgence de cette mesure. L'administration pénitentiaire a ainsi assuré un traitement prioritaire de ce dossier permettant, quelques jours plus tard, que le transfert intervienne enfin.

Un délégué du centre de la France est intervenu pour une personne détenue qui venait d'être transférée. Ce transfert avait été décidé en raison du surpeuplement de l'établissement d'origine, mais d'autres raisons avaient été avancées : l'absence de visite au parloir et le projet d'aménagement de peine du détenu. Le détenu avait contesté cette décision qui rendait difficile le maintien de ses liens familiaux. Le délégué a d'une part, invité la personne détenue à saisir le juge d'application des peines et, d'autre part, sollicité les responsables locaux de la maison d'arrêt et de la DISP. L'administration lui a fait savoir qu'au vu des éléments contenus dans le dossier, mais également des contestations soulevées, le juge d'application des peines avait décidé que le détenu retournerait dans l'établissement d'origine, sous le régime de la semi-liberté.

Difficultés à l'occasion des transferts

Pour les difficultés pouvant naître à l'occasion d'un transfert, les délégués travaillant en réseau peuvent coordonner leurs efforts pour agir dans les deux établissements respectifs concernés par le transfert. Un délégué de la Corrèze s'est adressé à un délégué du Gard l'informant qu'une personne détenue se plaignait de ne pas avoir perçu la rémunération d'une formation professionnelle débutée à la maison d'arrêt du Gard et interrompue à l'occasion de son transfert en Corrèze. Il était précisé que l'intéressé s'était d'abord vu annoncer le paiement de la formation, et un mois plus tard, l'absence de paiement de la formation. Le délégué de Corrèze joignait à son message les deux bulletins de réponse contradictoires échangés entre les établissements pénitentiaires. Dès réception de ces informations, le délégué du Gard s'est tourné vers le directeur de la maison d'arrêt concernée pour l'interroger. Quelques jours plus tard, ce dernier a confirmé par courrier que l'intéressé avait bien suivi une formation pour la période visée et a indiqué qu'après vérification, l'absence de règlement provenait d'une simple erreur de saisie, que la rectification avait été opérée et que le paiement interviendrait dans le courant du mois.

Effets personnels

Les délégués sont très régulièrement sollicités par des personnes détenues qui à la suite de leur transfert n'ont pas vu l'ensemble de leurs effets personnels être acheminés, soit qu'ils n'aient pas suivi, soit qu'ils aient été perdus.

Une personne détenue déplorait la disparition d'effets personnels à la suite de son transfert opéré sept mois plus tôt. Le réclamant avait indiqué au délégué qu'il avait confié, la veille de son transfert, sept cartons contenant des objets personnels aux services de la maison d'arrêt afin de les acheminer vers le centre de détention, cartons qui auraient tous disparus. Sa réclamation à la DISP était demeurée sans réponse. En revanche, deux cartons étiquetés à son nom avaient été apportés au centre de détention, mais leur contenu ne lui appartenait pas. Après vérification des faits, le délégué a saisi l'administration, qui a confirmé que la réclamation du détenu était à l'étude mais que la demande serait sans doute rejetée, faute d'éléments de preuve. Le délégué a adressé un courrier circonstancié au directeur de la DISP et la réclamation du détenu a finalement reçu une suite favorable. Le détenu s'est vu proposer une indemnisation de 1201,50 euros, somme qu'il a acceptée.

La fréquence de ces pertes d'effets personnels qui ne sont pas acheminés d'un lieu de détention à un autre a conduit certains délégués du Défenseur des droits à remettre aux réclamants un formulaire spécifique pour faciliter les démarches de contestation qu'ils relayeront ensuite auprès de l'administration. La personne détenue renseigne ce formulaire en mentionnant notamment la liste des effets perdus, la valeur estimée et l'existence ou non d'un justificatif.

E. Accès à la santé

La personne détenue bénéficie du droit fondamental à l'accès aux soins et à la prise en compte de son handicap. Force est de constater qu'en matière de santé et d'accès au droit des personnes handicapées, dans nombre de cas, la situation d'une personne incarcérée n'est pas identique à celle d'une personne libre. Le Défenseur des droits est intervenu pour veiller à la mise en œuvre effective de ces droits.

La loi prévoit explicitement la prise en charge sanitaire par les hôpitaux publics. Le service public hospitalier doit assurer les examens de diagnostic et les soins dispensés aux détenus en milieu pénitentiaire et, si nécessaire, en milieu hospitalier. L'organisation de permanences pour la délivrance de soins en détention est parfois complexe. En cas de situation urgente, le détenu ne peut pas être mis en contact direct avec le professionnel de santé, il doit obligatoirement passer par le surveillant pénitentiaire, mettant à mal le secret médical. De même, pour des soins courants, une demande de consultation écrite doit être déposée dans la boîte aux lettres de l'unité sanitaire par la personne détenue quand cela est possible ou, à défaut, par un surveillant.

L'absence d'automédication affecte également la permanence des soins. Toute demande de médicament – même d'aspirine ou de paracétamol – requiert une

consultation et une prescription. Pour y répondre, le patient doit donc s'inscrire dans un planning de distribution de médicaments.

L'absence ou le manque de consultations spécialisées au sein des établissements pénitentiaires constituent un autre frein car tous les établissements ne disposent pas de vacations de médecins spécialistes ou même de dentistes. Lorsqu'elles existent, les vacations sont souvent trop peu nombreuses impliquant des délais d'attente extrêmement longs. D'autres difficultés s'ajoutent fréquemment : par exemple, le choix d'une monture de lunette et la commande de verres de correction sont longs et compliqués.

Par ailleurs, chaque déplacement vers des services de santé extérieurs (l'hôpital de rattachement pour un examen, une consultation ou une hospitalisation) nécessite l'organisation d'une escorte qui incombe à l'administration pénitentiaire ou aux forces de l'ordre. Les extractions ne sont réalisées que si le personnel est disponible et, sauf urgence, l'accès aux soins passe, bien souvent, en dernier.

Le pôle « *Santé* » du Défenseur des droits, en lien avec ses délégués et les médecins concernés, intervient au cas par cas afin de déterminer la méthode la plus appropriée pour apporter une réponse efficace à la situation personnelle du détenu.

Un délégué est intervenu à la demande d'un détenu s'estimant pénalisé par l'indisponibilité du personnel médical assurant des soins dentaires. La vacance du poste de chirurgien-dentiste au sein de l'Unité sanitaire a entraîné l'interruption du traitement du détenu pendant plus d'une année. L'état de santé du détenu s'est dégradé rendant nécessaire la pose d'une prothèse dentaire et l'exposant à une dépense de 336 euros. Estimant que l'intéressé n'avait pas à supporter les conséquences financières de cette défaillance administrative, le délégué a engagé une médiation afin d'obtenir la prise en charge de la prothèse par l'administration hospitalière. Le délégué a fait valoir l'absence de proposition de mesure palliative, comme la poursuite du traitement en milieu hospitalier. Sensible à ces arguments, le directeur du centre hospitalier a décidé que son administration allait prendre en charge les frais de fabrication de l'appareil dont le réclamant a désormais besoin.

Transféré depuis peu en maison d'arrêt, un détenu se plaignait d'être privé d'un certain nombre d'effets personnels, dont un savon adapté à ses problèmes de peau, une paire de claquette pour se rendre aux douches et plusieurs médicaments. Sans aucune explication, il n'a pas pu suivre son traitement médical pendant deux semaines. A la suite des démarches du délégué du Défenseur auprès de la direction de l'établissement, les effets personnels et les produits médicaux ont été restitués au détenu.

La part des condamnés âgés de plus de 60 ans a quasiment doublé entre janvier 1997 et janvier 2013, passant de 2 à 3,5 % des personnes sous écrou. L'administration pénitentiaire doit désormais prendre en compte la perte d'autonomie des nombreuses personnes dont elle a la charge, alors qu'elle n'y est pas préparée. En effet, la plupart

des établissements pénitentiaires ne sont pas adaptés pour accueillir les personnes âgées et les personnes à mobilité réduite. Ainsi, le Défenseur des droits a été saisi par un détenu âgé et handicapé, qui réclamait son transfert dans un autre établissement pénitentiaire faute de pouvoir bénéficier dans l'établissement actuel des soins de kinésithérapie que nécessitait son état de santé, et le pôle « Santé » du Défenseur des droits est intervenu pour rechercher une solution.

F. Situations de handicap

La Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et de la loi du 11 février 2005⁹⁶ pose le principe d'accessibilité générale des établissements publics aux personnes handicapées, et la loi du 11 février 2005 précise l'obligation positive de mesures appropriées et d'aménagement raisonnable qui doit être mise en œuvre au bénéfice de la personne handicapée. Il s'agit de toute mesure permettant de limiter le désavantage subi par une personne du fait de son handicap, et de compenser l'inégalité au moins en partie. Une obligation spécifique, reconnue par la Convention internationale et la jurisprudence de la Cour européenne incombe à l'administration pénitentiaire à cet égard, mais à ce jour la reconnaissance de ce droit ne se traduit pas dans l'organisation pénitentiaire.

Déjà en 2007, la Halde a été saisie des difficultés d'accès au travail des personnes détenues en raison de leur handicap et avait été amenée à adresser des recommandations⁹⁷ à l'administration pénitentiaire.

En 2012, l'Observatoire international des prisons (OIP) a saisi le Défenseur des droits concernant les conditions de détention d'un homme. Agé de 45 ans, il est atteint d'une surdité profonde congénitale, non appareillable, et n'a jamais acquis la langue des signes. Placé en détention provisoire, les demandes de mise en liberté présentées par son avocat avaient été rejetées, rejets confirmés en appel.

Dans sa saisine, l'OIP fait état du placement de Monsieur S. « *au quartier disciplinaire en raison du tapage qu'il aurait fait en cognant pendant plusieurs heures sur sa porte pour tenter de communiquer le malaise lié à sa détention et ses grandes difficultés à communiquer et se faire comprendre des personnels* ».

Son handicap n'étant pas pris en compte, privé de moyen de communiquer, il a dû faire face à des conditions de détention très difficiles avant d'être libéré. Le Défenseur des droits a tiré les enseignements de cette situation individuelle pour formuler des recommandations générales afin de mieux prendre en compte le handicap.

En effet, dans ce cas, où en raison de sa surdité le détenu était privé de toute communication, l'absence de mesures spécifiques pouvait porter atteinte aux droits

⁹⁶ L. n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

⁹⁷ Délibérations n° 2007-267, 15/10/2007 et n° 2007-290 - 05/11/2007

fondamentaux de la personne, voire à sa dignité comme l'a jugé la CEDH, le 8 novembre 2012.⁹⁸

Le Défenseur des droits a formulé dans sa décision⁹⁹ des recommandations pour une meilleure prise en compte du handicap en milieu pénitentiaire en rappelant le principe d'accessibilité générale. Elles devront faire l'objet d'un suivi et d'un travail dans la durée.

Par ailleurs, dans une autre affaire, le Défenseur des droits a été saisi par l'avocat d'un homme sourd et muet incarcéré en maison d'arrêt. Les services du siège ont demandé au délégué de prendre contact avec le réclamant. Le délégué a fait le constat qu'il ne pourrait pas communiquer avec ce réclamant sans le concours d'un interprète. Il a sollicité la direction de l'établissement et lui fait part de la précédente décision du Défenseur des droits sur la nécessité de mettre en place des mesures appropriées pour améliorer les conditions de détention de cet homme. Le délégué obtient l'assistance d'une interprète et prend connaissance des difficultés dans la vie quotidienne du réclamant : télévision sans sous-titre, isolement relationnel, etc. La médiation conduite par le délégué avec la direction de l'établissement, en lien avec les services du siège, a permis de résoudre l'ensemble des difficultés et d'obtenir l'agrément de visiteurs parlant la langue des signes.

G. Maintien des liens familiaux

La détention concerne également le quotidien des proches des détenus et, en tout premier lieu le cas échéant, leurs conjoints et leurs enfants.

La rigueur est inhérente au milieu carcéral, mais le maintien des liens d'un parent incarcéré avec son enfant mineur doit être individualisé et envisagé avec souplesse. C'est précisément sur ce sujet que le groupe de travail du Défenseur des droits sur l'intérêt supérieur de l'enfant a mené ses travaux au cours de l'année 2013¹⁰⁰.

Individualisation tout d'abord dans la prise de décision conduisant à autoriser ou à refuser un permis de visite. En effet, l'importance du maintien des liens familiaux dans la prévention de la récidive et la réinsertion du détenu semble faire l'objet d'un consensus. A contrario, la question est rarement posée de la visite d'un enfant à son parent incarcéré.

Loin de tout esprit de système, des réponses concrètes doivent être apportées au plus près des situations vécues, les enjeux devant au contraire se focaliser autour de ces

⁹⁸ CEDH, Z. H. c. Hongrie, 8 novembre 2012

⁹⁹ Décision MLD n°2013-24 du 11 avril 2013

¹⁰⁰ Voir les recommandations du Rapport thématique du groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant du Défenseur des droits sur « L'enfant et le maintien des liens familiaux à l'épreuve de l'incarcération »

questions : comment va l'enfant ? comment va le parent ? leur relation permet-elle une visite ou non une visite? Les réponses peuvent et devraient évoluer tout au long d'incarcération, comme les questions posées elles-mêmes.

Or pour prendre leur décision relative au permis de visite, le juge d'instruction, et surtout le procureur de la République ou le chef d'établissement n'ont bien souvent que peu d'éléments à leur disposition. Pourtant, malgré l'urgence de la prise de décision dans le cadre de sa permanence pour le parquet ou les contraintes de la gestion de la détention pour le directeur d'établissement, l'ensemble de ces professionnels devraient pouvoir prendre une décision éclairée sur les conséquences que pourrait avoir sur l'enfant une visite à son parent détenu. Afin de pouvoir répondre à cette unique question de son intérêt supérieur, des outils de recueil de renseignement devraient pouvoir être à disposition des décideurs.

Une fois cette réponse individualisée apportée, dans l'hypothèse d'un accord au permis de visite, sa concrétisation devrait pouvoir avoir lieu dans des conditions souples et respectueuses de l'intérêt de l'enfant et de la personne détenue.

Quelques pistes peuvent néanmoins être soulignées :

Concernant l'enfant, en premier, la sécurité indispensable devant encadrer les visites, pouvant parallèlement s'accompagner de conditions matérielles acceptables, voire accueillantes, ce qui au demeurant se fait de manière très inégale selon les établissements pénitentiaires.

Concernant le parent détenu ensuite, qui devrait pouvoir se présenter à son enfant dans les meilleures conditions, en ayant par exemple accès à une douche le jour du parloir.

Concernant en troisième lieu l'interaction entre l'enfant et son parent qui devrait pouvoir être envisagée avec souplesse, notamment quant à ses conditions de durée. En effet, le temps strictement imparti peut apparaître parfois bien trop long à un tout jeune enfant pour qui rester plus d'une dizaine de minutes dans un espace clos peut devenir difficile. A l'inverse, d'autres enfants, plus grands, habitant plus loin, ne pouvant par exemple venir que lors de vacances scolaires, pourraient bénéficier d'un temps de visite plus long, indépendamment des unités de vie familiales.

Le droit au maintien de relations satisfaisantes en nombre et en qualité entre les personnes détenues et leur famille est consacré par les articles 35 et 36 de la loi pénitentiaire. La circulaire du 20 février 2012 souligne l'importance du maintien des liens familiaux comme facteur de réinsertion.

La mise en place des unités de vie familiale (UVF), qui permettent des rencontres prolongées entre les personnes détenues et leur famille, répond à cet objectif. Ces unités sont accessibles aux membres de la famille ainsi qu'aux personnes justifiant « d'un véritable et solide lien affectif » dans le cadre d'un projet familial.

L'accès au téléphone et à la correspondance écrite demeurent des moyens privilégiés de la préservation des liens familiaux, qui sont inévitablement fragilisés par l'incarcération. Lors de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive organisée par la garde des Sceaux les 14 et 15 février 2013, il a été rappelé l'importance de ces liens pour une sortie réussie et la prévention de la récidive.

Les travaux conduits par le groupe de travail du Défenseur des droits sur l'intérêt supérieur de l'enfant ont relevé les situations pour lesquelles le Défenseur des droits est saisi, soit, au-delà des situations traitées grâce à l'intervention des délégués sur place, 26 situations traitées au pôle « *Défense des enfants* » au niveau siège depuis la création du Défenseur des droits et 55 par le Défenseur des enfants avant 2011.

Une déléguée a reçu à sa permanence un détenu qui se plaignait malgré ses demandes réitérées auprès du SPIP, de ne pas avoir pu depuis son incarcération, soit depuis un an, voir son enfant âgé de trois ans. Le réclamant a signalé l'existence d'une ordonnance du juge des enfants lui accordant un droit de visite soumis à un accompagnement par une personne désignée par l'aide sociale à l'enfance. Munie de ces éléments d'information, la déléguée a d'abord interrogé le SPIP pour s'assurer qu'il était en possession de l'ordonnance accordant le droit de visite. N'obtenant pas les renseignements utiles, la déléguée s'est tournée vers l'avocate et obtenait copie du document. Elle sollicite l'éducatrice de l'aide sociale à l'enfance en charge de l'enfant, placé dans une famille d'accueil. L'éducatrice, qui n'avait pas été destinataire de l'ordonnance, mettra tout en œuvre, en étroite collaboration avec la déléguée, pour organiser une rencontre entre le père et son enfant. Elle acceptera également de recevoir des courriers du détenu pour son fils. A ce jour, elle a également agi pour faire en sorte qu'une permission de sortie soit accordée pour que le père puisse rencontrer son fils quelques jours avant Noël dans les locaux de l'unité d'accueil familial de l'Aide sociale à l'enfance.

Toutefois les délégués doivent répondre en lien avec le pôle « *Défense des enfants* » du siège à la question récurrente de l'éloignement entre le lieu du domicile et le lieu d'incarcération.

Recommandations :

- *Amender l'article 717 du CPP en intégrant une disposition visant à favoriser le rapprochement familial des détenus condamnés et prévoyant l'indemnisation des frais de déplacement et d'hébergement engendrés par les visites des familles ou des enfants ayant de faibles ressources à leur parent incarcéré dans les cas où la condition de rapprochement familial des détenus n'est pas respectée.*
- *Adopter les circulaires nécessaires pour prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant lors de la visite de son parent détenu dans l'organisation des parloirs et la délivrance des permis de visite, notamment en intégrant des dispositions permettant d'adapter la durée et l'organisation des parloirs à la situation de l'enfant, en veillant à une meilleure adaptation des horaires des parloirs au rythme de la vie scolaire des*

enfants et aux périodes de vacances scolaires, en permettant au parent détenu de prendre une douche le jour d'un parloir avec son enfant.

Les familles éloignées souhaitent bénéficier de parloirs doubles (d'une durée deux fois plus longues). L'éloignement oblige en effet des familles souvent très modestes à des dépenses conséquentes en frais de transport et d'hôtel. Face à cette situation, le délégué peut intervenir soit pour l'obtention d'un parloir double, soit pour un transfert vers un établissement plus proche du domicile familial.

Au-delà de ces situations très fréquentes, le décalage entre le monde clos de la prison et la vie extérieure conduit les délégués à rechercher une solution adaptée à chaque cas particuliers.

Ainsi, une mère détenue a deux enfants dont une fille scolarisée dans un collège où a été mis en place le logiciel «vie-scolaire.net», à destination des familles. Ce logiciel permet aux parents d'être informés en direct des notes et absences de leurs enfants. En conséquence, les relevés de notes intermédiaires sont supprimés. La réclamante, qui ne peut avoir accès à internet, avait informé l'établissement de sa situation, mais n'avait pas reçu de réponse, se trouvant privée d'informations sur la scolarité de sa fille. Le délégué a téléphoné au responsable pédagogique du collège et exposé la situation de la réclamante. Depuis, les relevés de notes sont régulièrement adressés à la réclamante par courrier postal.

Enfin, les délégués intervenant également à l'extérieur des établissements pénitentiaires, sont fréquemment saisis de demandes de la part des familles. Ainsi, un délégué a interrogé le directeur d'un établissement pénitentiaire sur les difficultés rencontrées par des familles pour accéder à la réservation d'un parloir par téléphone. De surcroît, le fonctionnement de la borne informatique de réservation présentait des insuffisances. Le dialogue instauré par le délégué avec le chef d'établissement, en lien avec l'association d'accueil des familles, a conduit à l'installation d'une seconde ligne téléphonique.

H. Travail et formation professionnelle

L'accès à un poste de travail ou à une activité rémunérée, comme certaines formations professionnelles, est très recherché par les personnes détenues. Il constitue souvent la seule source de revenu permettant les achats de la vie courante, la location du réfrigérateur et du téléviseur, les produits alimentaires, etc. Cette source de revenus peut également permettre une indemnisation des victimes. Par ailleurs, la durée du temps de travail joue un rôle essentiel dans l'appréciation de la capacité de réinsertion du détenu et donc de l'octroi d'aménagements de peine.

La Halde avait déjà adopté deux recommandations¹⁰¹ relatives à l'accès des personnes handicapées à l'activité rémunérée en détention, soulignant que le droit à l'aménagement des conditions de détention couvre l'accès au travail.

Si l'article 15 du décret n° 2013-368 du 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types prévoit que « *les personnes détenues, quelle que soit leur catégorie pénale, peuvent demander qu'il leur soit proposé un travail* », l'offre ne correspond pas à la demande. L'accès au travail est déjà difficile à l'extérieur de la prison en période de fort chômage ; il l'est encore plus au sein des établissements pénitentiaires puisque la plupart des détenus n'ont pas de formation professionnelle. Le nombre de détenus ne cesse de croître pour une offre de travail constante voire en diminution.

Il existe plusieurs formes de travail. Les personnes détenues peuvent être employées par l'administration pénitentiaire au service général et réaliser des travaux d'entretien des locaux ou des tâches de fonctionnement des établissements, comme la cuisine, la distribution des repas, etc. Les personnes détenues peuvent également accéder à un travail de production proposé par la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) ou par des entreprises privées.

Lorsque des détenus d'une maison d'arrêt sont transférés provisoirement dans un autre établissement situé à proximité du magistrat instructeur, chaque mouvement a des conséquences lorsqu'ils effectuent un travail pénitentiaire car les détenus changent de numéro d'écrou. En effet, au retour, ils sont reclassés et doivent effectuer une nouvelle période d'essai et perdent leur ancienneté, avec un impact financier allant jusqu'à 100 euros par mois. Certains d'entre eux ont donc saisi le délégué du Défenseur des droits, qui a analysé cette question avec la direction de l'établissement. Celui-ci a considéré, au regard de la brièveté de l'absence des détenus, qu'il convenait de leur accorder une dispense d'une nouvelle période d'essai. Une nouvelle intervention du délégué a permis le maintien de l'ancienneté.

Le Défenseur des droits a également mis en œuvre son pouvoir de présentation d'observations devant les juridictions au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les conditions d'accès au travail en prison.

Le 27 décembre 2012, le Défenseur des droits a été saisi, au double titre de ses missions de lutte contre les discriminations et de défense des droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, d'une réclamation individuelle portant sur les conditions d'exercice du travail au sein d'un établissement pénitentiaire.

La réclamation faisait suite à un litige porté devant le Conseil des prud'hommes concernant la rémunération perçue par le réclamant pour le travail effectué pour le compte d'une société dans le cadre du contrat de concession signé entre la direction du centre pénitentiaire et cette société. Monsieur Y avait soulevé une question

¹⁰¹Délibérations n° 2007-267, 15/10/2007 et n° 2007-290 - 05/11/2007

prioritaire de constitutionnalité, que le Conseil des prud'hommes avait transmise à la Cour de cassation. La question était la suivante : « *L'article 717-3 du code de procédure pénale en ce qu'il dispose que « les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail » porte-t-il atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment aux droits garantis par les 5ème, 6ème, 7ème et 8ème alinéas du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ?* ».

Le Défenseur des droits a décidé¹⁰², le 1^{er} mars 2013, de présenter ses observations devant la Chambre sociale de la Cour de cassation au soutien du caractère sérieux de la question prioritaire de constitutionnalité (n°Q12-40.104).

Il a ainsi été souligné que l'article 717-3 pouvait porter atteinte :

- au principe d'égalité, notamment en excluant toute application d'un cadre juridique aux relations professionnelles des personnes détenues exerçant en milieu pénitentiaire ;
- au droit syndical, au droit de grève et à la négociation collective, qui sont pourtant reconnus sous différentes formes en Allemagne, au Royaume-Uni, en Espagne ou en Italie ;
- et au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, notamment parce qu'il ne garantit pas une protection juridique suffisante et un accès aux droits fondamentaux reconnus à chacun, et donc aux personnes détenues par la Constitution tels que le droit au recours juridictionnel effectif.

Après transmission de la question prioritaire de constitutionnalité par la Cour de cassation, le 20 mars 2013, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions contestées conformes à la Constitution, par une décision du 14 juin 2013¹⁰³.

Dans son communiqué de presse, le Conseil constitutionnel précise « *que les cinq alinéas de l'article L. 717-3 du CPP fixent diverses règles relatives aux conditions de travail des personnes détenues. Il en va de même des articles 22 et 33 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire. L'article 33 prévoit notamment la signature d'un « acte d'engagement », signé par le chef d'établissement et la personne détenue* ». Il a cependant tenu à souligner qu'« *il est loisible au législateur de modifier les dispositions relatives au travail des personnes détenues afin de renforcer les droits de ces dernières* ».

I. Difficultés propres aux personnes de nationalité étrangère

¹⁰² Décision MLD/2013-26, 1^{er} mars 2013

¹⁰³ <http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/francais/lesdecisions/accespardate/decisionsdepuis-1959/2013/2013-320/321-qpc/decision-n-2013-320-321-qpc-du-14-juin-2013.137401.html>

Les personnes détenues étrangères représentent 18% de la population carcérale. Les saisines reçues par le Défenseur des droits témoignent de ce que ces personnes cumulent des difficultés liées tout particulièrement à leur éloignement familial et à la barrière de la langue.

L'obstacle de la langue entraîne des difficultés d'intégration à la vie en détention et de compréhension des règles de fonctionnement. Le contact verbal direct avec un délégué peut permettre de dépasser les barrières liées à l'écrit.

Par ailleurs, les difficultés pour accéder à un travail, ajoutées à l'éloignement familial, entraînent une plus grande pauvreté qui conduit le délégué à être fréquemment saisi de situations d'indigence et à faire valoir, en conséquence, les dispositions de la circulaire relative à la lutte contre la pauvreté en détention¹⁰⁴.

Toutefois, la principale difficulté propre aux personnes de nationalité étrangère est celle du renouvellement de leur titre de séjour lorsque celui-ci arrive à échéance pendant la période d'incarcération, situation qui nourrit des craintes quant aux conditions de sortie de la personne détenue.

En mai 2007, le préfet de Seine-et-Marne, les services pénitentiaires et le point d'accès au droit du département ont signé un protocole de coordination concernant le renouvellement des titres de séjour et l'accès au séjour des personnes étrangères placées sous-main de justice. Ce protocole visait à éviter que les étrangers en détention se retrouvent en situation irrégulière. Le Médiateur de la République avait à l'époque appuyé cette démarche tout en préconisant son extension à l'ensemble des départements.

Un réclamant a ainsi fait une demande de renouvellement de carte de séjour à la préfecture qui lui aurait délivré un récépissé de 3 mois. Incarcéré, il n'a pu récupérer ce document. Sa CPIP sollicite par mail le délégué au sujet des difficultés à traiter le renouvellement du titre de séjour avec le service des étrangers de la préfecture. La préfecture confirme l'existence de ce récépissé, en précisant que le réclamant devra déposer une nouvelle demande de renouvellement un mois avant sa libération, ou se rendre à sa libération, à la préfecture de son futur lieu de résidence. Cette procédure met à mal le projet de réinsertion du réclamant. Après avoir précisé les conséquences d'un report du renouvellement, le délégué a pu obtenir que, sur demande motivée, le renouvellement du titre soit envoyé.

Le Défenseur des droits, constatant qu'il continue à être saisi par de nombreuses personnes de ces difficultés, entend veiller à l'application de la circulaire du 25 mars 2013 qui vise à fixer une procédure uniforme de traitement des demandes des personnes détenues étrangères durant leur incarcération¹⁰⁵. Le réseau territorial du

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Circ. 25 mars 2013 relative aux procédures de première délivrance et de renouvellement de titres de séjour aux personnes de nationalité étrangère privées de liberté NOR : INTV1306710C

Défenseur des droits est en mesure d'observer l'évolution des pratiques dans chaque département.

J. Aménagement de peine

Conformément à l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits ne peut remettre en cause une décision juridictionnelle. Toutefois, le délégué du Défenseur peut intervenir en amont pour que la personne détenue puisse réunir les conditions habituellement exigées par le magistrat pour accorder un aménagement de peine.

Un délégué intervenant dans le nord de la France a ainsi saisi, à plusieurs reprises, des bailleurs publics pour tenter de maintenir un logement en vue d'une décision de placement sous surveillance électronique.

Un détenu a saisi le délégué car il n'avait obtenu aucune réponse aux courriers qu'il avait adressés aux différentes autorités compétentes quant aux aménagements et réductions de peine auxquels il pouvait prétendre. Sa demande de permission de sortir n'avait, en effet, pas été accordée en l'absence de l'expertise psychiatrique requise par la loi. Après vérification, le délégué a pu constater que la demande d'expertise avait bien été faite mais n'avait pas été prise en compte par les services administratifs. L'erreur administrative ayant été reconnue, la permission de sortir a été accordée par le juge d'application des peines.

Le réclamant, incarcéré depuis huit mois, ne peut obtenir un aménagement de peine tant que sa condamnation n'est pas définitive. Il saisit le délégué en l'absence de réponse du greffe de l'établissement sur la régularisation de sa situation juridique.

Informations prises, le délégué lui explique que le délai s'explique par le fait que le détenu s'est désisté de son pourvoi en cassation plus d'un mois après ce pourvoi. Néanmoins le délégué l'informe que suite à son intervention, le greffe allait saisir le chef du greffe de la Cour de cassation pour obtenir une date pour l'audience considérée comme nécessaire au désistement.

En réponse à sa relance de mi-mai, il est répondu au délégué que la Cour de cassation venait de transmettre un arrêt constatant le désistement sans audience. La situation pénale du détenu est désormais débloquée et sa peine pourra être éventuellement aménagée.

Dans un autre établissement, la personne détenue a saisi le délégué sur la décision de refus qui lui a été opposée concernant des réductions de peine supplémentaires. Arguant d'une erreur matérielle, le réclamant se heurtait à l'impossibilité d'obtenir une nouvelle décision en raison de l'expiration des délais de recours. Le délégué a effectivement constaté que le réclamant avait travaillé plusieurs mois alors que moins

de deux mois avaient été pris en compte pour apprécier son comportement en détention. Le délégué a informé le juge d'application de peines de ce fait et a obtenu le réexamen du dossier pourtant forclos. Une décision favorable accordant la remise de peine a par conséquent été prise.

ANNEXES

I. Contexte de l'activité du Défenseur des droits en matière pénitentiaire

A. Cadre juridique

1. Droit international.

La France a ratifié les textes qui ont posés successivement les fondements internationaux et nationaux des droits des personnes détenues.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1966 interdit les traitements inhumains des personnes privées de liberté (article 10). En outre, les recommandations de l'Onu, même si elles ne sont pas contraignantes pour les Etats permettent d'établir un standard international de normes en matière pénitentiaire. Le corps de règles le plus directement lié à la matière carcérale est l'ensemble des règles *minima* pour le traitement des détenus sous l'égide du premier Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955.

La Convention internationale des droits de l'enfant de 1989, ratifiée par la France en 1990, comporte pour sa part, des stipulations relatives aux enfants incarcérés ou encore aux enfants dont les parents sont incarcérés. Le Défenseur des droits qui succède au Défenseur des enfants est chargé de défendre et promouvoir les droits de l'enfant dans le cadre de cette convention et a pu à ce titre se prononcer sur les modalités d'exécution des peines infligées aux mineurs dans sa décision du 19 avril 2013¹⁰⁶.

Enfin la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la France en 2010 a pour but d'assurer aux personnes handicapées une jouissance effective des droits de l'Homme et des libertés. En juillet 2011, le Premier ministre français désigne le Défenseur des droits comme « *le mécanisme indépendant* » chargé du suivi de cette Convention.

Son article 14 précise que « *Les Etats parties veillent à ce que les personnes handicapées, si elles sont privées de liberté à l'issue d'une quelconque procédure, aient droit sur la base de l'égalité avec les autres aux garanties prévues par le droit international des droits de l'Homme et soient traitées conformément aux buts et principes de la présente Convention, y compris en bénéficiant d'aménagements raisonnables* ».

L'article 15, quant à lui, impose aux Etats parties de prendre toutes mesures législatives, administratives ou judiciaires et autres mesures efficaces pour garantir l'égalité de traitement et empêcher que des personnes handicapées ne soient soumises à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Dès 1960, l'Organisation internationale du travail (OIT), a suivi l'évolution des conditions d'exercice du travail en prison. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT a d'ailleurs prié le gouvernement français de prendre les

¹⁰⁶ Décision MDE/MLD 2013-15, 19 avril 2013 relative à l'estimation de l'âge des mineurs et aux modalités d'exécution des peines d'emprisonnement de ceux-ci, après consultation des collèges enfance et déontologie de la sécurité (Recommandation générale)

mesures nécessaires pour séparer la situation des travailleurs détenus « *de leur situation en prison, notamment en ce qui concerne la discipline du travail et l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite, pour les mettre au bénéfice d'un contrat de travail et de la pleine application du droit du travail* »¹⁰⁷.

2. Droit européen

Plusieurs normes européennes imposent aux Etats des obligations en matière de respect des droits des personnes détenues. Les normes les plus contraignantes car d'application directe en droit interne sont celles édictées par la CEDH ratifiée par la France en mai 1974.

Le Comité européen pour la prévention de la torture créé par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants a également fixé des règles protégeant les personnes privées de liberté.

Par ailleurs en 1973, le Conseil de l'Europe a décliné au niveau européen l'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus - initiées sous l'égide des Nations unies en 1957 - sous forme de recommandations. Elles ont ensuite été enrichies par la jurisprudence de la Cour européenne et les recommandations du Comité pour la prévention de la torture.

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

La CEDH garantit un certain nombre de droits civils et politiques aux personnes relevant de la juridiction des Etats parties à la Convention. Afin de veiller au respect de ses dispositions, la Convention a mis en place un mécanisme de contrôle juridictionnel : la Cour européenne. Celle-ci peut être saisie directement par tout individu qui s'estime victime d'une violation d'une ou plusieurs dispositions de la Convention par l'un des 47 Etats contractants.

La CEDH a été progressivement complétée par plusieurs protocoles¹⁰⁸, dont certains concernent directement les droits des personnes détenues.

Les droits garantis par la CEDH sont attachés à la seule qualité de personne humaine. Ainsi, le fait qu'une personne soit poursuivie ou condamnée pour une infraction ne le prive en aucun cas de la garantie des droits et libertés définis dans la Convention. Ce principe a été consacré en 1962 dans la décision *Koch c. Allemagne*.¹⁰⁹ Il a été ensuite réaffirmé à plusieurs occasions, notamment dans l'affaire *Papon c. France*.¹¹⁰ La Cour européenne a développé une abondante jurisprudence sur les obligations des Etats en matière de respect des droits des personnes détenues.

¹⁰⁷ Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. OIT. Rapport III. Conférence internationale du travail – 100^{ème} session, 2011. ILC. 100/III/1A

¹⁰⁸ Le Protocole n° 1 qui garantit le droit au respect des biens, le droit à l'instruction et le droit de participer à des élections libres (articles 1 à 3) ; Le Protocole n° 4 interdit l'emprisonnement pour dette (article 1) ; Le Protocole n° 6 concerne l'abolition de la peine de mort ; Le Protocole n° 7 garantit le droit à un double degré de juridiction en matière pénale ainsi que le droit d'indemnisation en cas d'erreur judiciaire et affirme le principe non bis in idem (articles 2 à 4).

¹⁰⁹ Commission européenne des droits de l'homme, *Koch c. Allemagne*, no 1270/61, décision du 8 mars 1962, Annuaire 5, p. 135.

¹¹⁰ CEDH, *Papon c. France*, no 54210/00, § 98, CEDH 2002-VII.

L'article 3 de la CEDH est le fondement le plus invoqué par les personnes détenues dans le cadre des recours devant la Cour européenne. Cette disposition qui consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques prohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quelle que soit la nature des agissements reprochés à la personne détenue.¹¹¹

La Cour a rappelé à maintes reprises que les personnes détenues ne perdent pas, du fait de leur incarcération, la protection de leurs droits garantis par la CEDH et ses protocoles. Au contraire, ces personnes privées de liberté et placées sous l'autorité de l'administration pénitentiaire étant particulièrement vulnérables, les Etats ont le devoir de les protéger. Ainsi, l'article 3 leur impose-t-il de s'assurer que toute personne est détenue dans des conditions compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et que, eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien-être du prisonnier sont assurés de manière adéquate, notamment par l'administration des soins médicaux requis.¹¹²

Au fil de sa jurisprudence, la Cour européenne a défini les notions essentielles de l'article 3. Ainsi, elle a estimé qu'un traitement était « *inhumain* » lorsqu'il avait causé soit des lésions corporelles, soit de vives souffrances physiques ou morales. La Cour a par ailleurs considéré qu'un traitement était « *dégradant* » lorsqu'il était de nature à inspirer à la victime « *des sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité propres à [l']humilier et à [l']avilir* ». ¹¹³

Un mauvais traitement au sens de l'article 3 doit atteindre un minimum de gravité. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'appréciation de ce « *minimum* » dépend de l'ensemble des données relatives à la situation de la personne détenue, notamment de la durée du traitement et de ses effets physiques et mentaux, ainsi que parfois, du sexe, de l'âge et de l'état de santé de cette personne.¹¹⁴

Dans l'arrêt *Kudła c. Pologne* du 26 octobre 2000, la Cour a considéré que, dans certaines circonstances, les conditions de détention des personnes incarcérées pouvaient à elles seules constituer un traitement inhumain et dégradant.¹¹⁵ Dans le même sens, dans deux arrêts du 29 avril 2003, la Cour a jugé que l'« *enfermement de personnes détenues 24h sur 24 dans des cellules minuscules, sans éclairage naturel, avec accès limité à l'eau et aux sanitaires en l'absence de tout contact humain et l'interdiction de promenade* » constituait une violation de l'article 3.¹¹⁶

Pour évaluer si les conditions de détention sont conformes à la dignité humaine et à l'article 3, la Cour prend en compte un certain nombre de critères tels que les effets cumulatifs de ces

¹¹¹ CEDH, *Labita c. Italie* [GC], no 26772/95, § 119, CEDH 2000-IV.

¹¹² CEDH, *Kudła c. Pologne* [GC], no 30210/96, § 92-94, CEDH 2000-XI.

¹¹³ CEDH, *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A no 25, § 162, *Kudła c. Pologne* [GC], du 26 octobre 2000, no 30210/96, § 92, CEDH 2000-XI.

¹¹⁴ CEDH, *Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 1978, série A no 25, p. 65, § 162, *Kudła* précité, § 91.

¹¹⁵ *Supra* 3.

¹¹⁶ CEDH, *Kouznetsov c. Ukraine*, no 39042/97, et *Poltorasky c. Ukraine*, 29 avril 2003.

conditions, les allégations de la victime, la durée de la détention dans ces conditions particulières, ainsi que le manque d'espace dans la cellule.¹¹⁷

Les conséquences de la surpopulation carcérale ont également conduit la Cour à reconnaître une violation de l'article 3 dès lors que cette situation fait subir aux personnes détenues « *une détresse et des épreuves dépassant le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention* ». ¹¹⁸

La détention d'une personne malade ou handicapée peut soulever la question de la compatibilité de l'état de cette personne avec son maintien en détention.

Dans plusieurs affaires, la Cour européenne a rappelé que le devoir de soigner une personne malade au cours de sa détention met à la charge de l'Etat les obligations particulières de veiller à ce que le détenu soit capable de purger sa peine, de lui administrer les soins médicaux nécessaires et d'adapter, le cas échéant, les conditions générales de détention à la situation particulière de son état de santé.¹¹⁹

Le manque de soins médicaux appropriés, et plus généralement la détention d'une personne malade dans des conditions inadéquates, peut dès lors constituer un traitement contraire à l'article 3.¹²⁰ Ainsi, dans l'arrêt *Keenan c. Royaume-Uni*, après avoir examiné l'état de santé du prisonnier et les effets de la détention sur son évolution, la Cour a estimé que le maintien en détention d'une personne souffrant de troubles mentaux constituait un traitement contraire à l'article 3.¹²¹

Concernant le maintien en détention d'une personne handicapée, dans l'arrêt *Price c. Royaume-Uni*, la Cour a jugé que le fait d'avoir maintenu en détention la requérante, handicapée des quatre membres, dans des conditions inadaptées à son état de santé, était constitutif d'un traitement dégradant.¹²² Dans l'arrêt *Vincent c. France*, elle a considéré que le maintien en détention d'une personne handicapée pendant quatre mois dans un établissement où elle ne peut circuler seule, ni quitter sa cellule constituait un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention.¹²³

Cette jurisprudence impose donc aux Etats d'adapter les cellules des personnes détenues à leur pathologie et à leur handicap.¹²⁴

Sur la sécurité pénitentiaire des personnes détenues, la Cour a précisé que les autorités publiques doivent non seulement « *s'abstenir de torturer ou d'infliger des mauvais*

¹¹⁷ CEDH, *Dougoz c. Grèce*, no. 40907/98, § 46, ECHR 2001-II, *Alver c. Estonie*, no. 64812/01, 8 November 2005, et *Karalevičius c. Lituanie*, no. 53254/99, 7 April 2005.

¹¹⁸ CEDH, *Kalachnikov c. Russie*, no 47095/99, § 97, CEDH 2002-VI, *Mandić et Jović c. Slovaquie*, nos 5774/10 et 5985/10, 20 octobre 2011, *Canali c/France* du 25 avril 2013

¹¹⁹ CEDH, *Rivière c. France*, no 33834/03, 11 juillet 2006, *Renolde c. France*, n° 38447/09, § 71, 19 juillet 2012.

¹²⁰ Voir, par exemple, *İlhan c. Turquie* [GC], no 22277/93, § 94, CEDH 2000-VII,, *Gennadi Naoumenko c. Ukraine*, no 42023/98, § 94, 10 février 2004, § 112 et *Farbtuhs c. Lettonie*, no 4672/02, § 51, 2 décembre 2004.

¹²¹ CEDH, *Keenan c. Royaume-Uni*, no 27229/95, §§ 111-115, CEDH 2001-III.

¹²² CEDH, *Price c. Royaume-Uni*, n° 33394/96, § 30, CEDH 2001-VI.

¹²³ CEDH, *Vincent c. France*, no 6253/03, 24 octobre 2006.

¹²⁴ *Ibid.*

traitements, mais elles doivent aussi prendre préventivement les mesures nécessaires à les éviter »¹²⁵.

Ainsi, si les fouilles corporelles intégrales peuvent s'avérer nécessaires pour assurer la sécurité dans la prison, défendre l'ordre ou prévenir des infractions pénales, elles doivent être justifiées et menées selon les modalités adéquates, de manière à ce que le degré de souffrance ou d'humiliation subi par les détenus ne dépasse pas celui que comporte inévitablement cette forme de traitement légitime. A défaut, elles enfreignent l'article 3 de la Convention.¹²⁶ La Cour a estimé que même isolée, une fouille corporelle peut s'analyser en un traitement dégradant eu égard à la manière dont elle est pratiquée, aux objectifs d'humiliation et d'avilissement qu'elle pouvait poursuivre et à son caractère injustifié.¹²⁷ Dans l'arrêt *Frérot c. France*, elle a conclu que les fouilles intégrales subies par le requérant constituaient un traitement dégradant, en raison de leur caractère répétitif et du fait qu'elles ne reposaient sur aucun « impératif convaincant de sécurité ». ¹²⁸ Dans l'arrêt *Khider c. France*¹²⁹, la Cour a estimé que les conditions de détention du requérant, classé détenu particulièrement signalé (DPS), « soumis à des transfèvements répétés d'établissements pénitentiaires, placé en régime d'isolement à long terme et faisant l'objet de fouilles corporelles intégrales régulières s'analysaient, par leur effet combiné et répétitif, en un traitement inhumain et dégradant » contraire à l'article 3.

Par ailleurs, aux termes de l'article 2 de la CEDH qui protège le droit à la vie, les Etats doivent non seulement s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais également prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes détenues.¹³⁰

A cet égard, la Cour a eu l'occasion de rappeler que cette disposition peut, dans certaines circonstances bien définies, mettre à la charge des autorités l'obligation positive de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu contre autrui.¹³¹ Ainsi, dans l'affaire *Paul et Audrey Edwards c. Royaume-Uni*, la Cour a constaté une violation de l'article 2 dans le cadre de violences infligées par un codétenu.¹³²

L'article 2 peut également, dans certaines circonstances particulières, imposer aux autorités de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger la personne détenue contre elle-même.¹³³ Ainsi, la Cour a pu rappeler cette obligation positive aux autorités françaises à l'occasion des affaires *Renolde* et *Ketreb* qui concernaient le suicide de deux personnes détenues dont il était avéré qu'elles souffraient de troubles mentaux et présentaient des risques suicidaires mais qui avaient été placées en cellule disciplinaire.¹³⁴

¹²⁵ CEDH, *Pantea c. Roumanie* 3 juin 2003, CEDH 2003-VI.

¹²⁶ CEDH, *Frérot c. France*, no 70204/01, §§ 17 à 20, CEDH 2007-VII et *Khider c. France*, no 39364/05, §§ 60 à 70, 9 juillet 2009.

¹²⁷ CEDH, *Valašinas c. Lituanie*, no 44558/98, § 117, CEDH 2001-VIII et *Iwańczuk c. Pologne*, no 25196/94, § 59, 15 novembre 2001.

¹²⁸ CEDH, *Frérot* précité.

¹²⁹ CEDH, *Khider c. France*, n°39364/05

¹³⁰ CEDH, *L.C.B. c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-III, p. 1403, § 36.

¹³¹ CEDH, *Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998, § 115, Recueil 1998-VIII.

¹³² CEDH, *Paul et Audrey Edwards c. Royaume-Uni*, no 46477/99, CEDH 2002-II.

¹³³ CEDH, *Tanribilir c. Turquie*, no 21422/93, § 70, 16 novembre 2000, *Renolde c. France*, n° 38447/09, § 71, 19 juillet 2012.

¹³⁴ CEDH, *Renolde* précité, *Ketreb c. France*, n° 38447/09, 19 juillet 2012.

Dans ces deux arrêts, la Cour a constaté une violation de l'article 2, estimant que les autorités savaient qu'il y avait un risque réel et immédiat que les victimes se suicident et qu'elles n'avaient pas fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour prévenir ce risque.

La Cour européenne a par ailleurs reconnu, sur le fondement du droit à la liberté et à la sûreté (article 5) le droit des personnes détenues à un contrôle juridictionnel régulier de la légalité de leur maintien en détention une fois la période dite punitive de leur peine exécutée.¹³⁵ Elle veille également à ce que la durée de la détention provisoire ne soit pas excessive au sens de la jurisprudence sur l'article 5 § 3.¹³⁶

Concernant la détention des mineurs, les dispositions de l'article 5 § 1 d) de la Convention permettent de détenir un mineur pour son éducation surveillée ou pour le traduire devant une autorité compétente. Dans l'arrêt *Boualmar c. Belgique*, la Cour a posé l'obligation pour les Etats de se doter d'infrastructures appropriées et adaptées aux impératifs et aux objectifs fixés pour l'éducation surveillée des mineurs.¹³⁷ Dès lors, leur détention ne peut s'assimiler à une détention carcérale stricte et doit avoir un objectif éducatif.

Dans l'arrêt *Coselav c. Turquie*¹³⁸, la Cour a également constaté une violation de l'article 2 concernant le décès d'un mineur incarcéré, après avoir jugé que les autorités turques s'étaient rendues responsables de la dégradation de la santé mentale de la personne mineure pour l'avoir placée dans une prison pour adultes, sans lui fournir les soins médicaux ou spécialisés dont il avait besoin, le poussant dès lors au suicide.

L'article 6 de la CEDH, relatif au droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial, a été invoqué devant la Cour par des personnes détenues mettant en cause l'équité de la procédure disciplinaire. A cet égard, dans l'arrêt *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni*, la Cour a réaffirmé le principe selon lequel la personne détenue doit être assistée d'un avocat lorsqu'elle fait l'objet d'une procédure disciplinaire, à condition que celle-ci tombe dans le champ d'application du volet pénal de l'article 6.¹³⁹

Par ailleurs, l'article 8 de la CEDH garantit à toute personne détenue le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit doit être prévue par la loi, poursuivre un ou des buts légitimes prévus par le second paragraphe de l'article 8 et être « *nécessaire dans une société démocratique* » pour les atteindre.

Si toute détention régulière au regard de l'article 5 de la Convention entraîne par nature une restriction légitime à la vie privée et familiale de l'intéressé, la Cour considère néanmoins que l'administration pénitentiaire a l'obligation d'aider le détenu à maintenir un contact avec sa famille proche.¹⁴⁰ A cet égard, elle reconnaît la grande importance pour un détenu de pouvoir

¹³⁵ CEDH, *Herczegfalvy c. Autriche*, 24 septembre 1992, série A no 244, p. 24, § 75, *Oldman c. Royaume-Uni*, 26 septembre 2000 CEDH 2000-X.

¹³⁶ CEDH, *Assenov et autres c. Bulgarie*, 28 octobre 1998, § 154, Recueil 1998-VIII et *Paradysz c. France*, no [17020/05](#), § 65, 29 octobre 2009.

¹³⁷ CEDH, *Bouamar c. Belgique*, 29 février 1988, série A no 129.

¹³⁸ CEDH, *Çoşelav c. Turquie*, no 1413/07, 9 octobre 2012.

¹³⁹ CEDH, *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* [GC], nos 39665/98 et 40086/98, CEDH 2003-X.

¹⁴⁰ CEDH, *Ouinan c. France*, n° 13756/88, décision de la Commission du 12 mars 1990, Décisions et rapports (DR) 65, p. 265, *Messina c. Italie* (no 2), no 25498/94, § 61, CEDH 2000-X.

maintenir les liens personnels et affectifs avec sa famille, surtout après une période prolongée de détention. Dans l'affaire *Lavents c. Lettonie* qui concernait l'interdiction de visites familiales à un détenu provisoire, la Cour a conclu à une violation de l'article 8, soulignant qu'une interdiction absolue de visites ne peut se justifier que par des circonstances exceptionnelles.¹⁴¹

Par ailleurs, la Commission européenne des droits de l'homme puis la Cour ont affirmé qu'en consacrant le droit de « toute personne » au respect de sa correspondance, l'article 8 protège la confidentialité « des communications privées » des détenus.¹⁴² Si elle reconnaît qu'un certain contrôle de la correspondance des détenus ne se heurte pas en soi à la Convention eu égard aux exigences normales de l'emprisonnement, elle estime en revanche que la confidentialité de la correspondance entre un détenu et son défenseur constitue un droit fondamental et qu'une dérogation à ce principe ne peut être autorisée que dans des cas exceptionnels et doit s'entourer des garanties adéquates et suffisantes contre les abus.¹⁴³

La Cour contrôle systématiquement la régularité et l'opportunité des restrictions imposées aux correspondances privées des personnes détenues. Par exemple, dans l'arrêt *Idalov c. Russie*, elle a censuré l'ingérence de l'administration pénitentiaire dans la correspondance d'un détenu avec la Cour européenne au motif que celle-ci n'avait aucune base légale.¹⁴⁴ Dans le même sens, dans l'arrêt *Labita c. Italie*, la Cour a condamné les autorités italiennes pour avoir contrôlé illégalement la correspondance d'un détenu avec sa famille et son avocat.¹⁴⁵

Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a été adoptée afin d'assurer un meilleur respect de l'article 3 de la CEDH. Elle instaure un dispositif préventif, non judiciaire, de visites des lieux de détention par un comité qui rend compte de ses observations dans un rapport.

Ce Comité a conclu à plusieurs reprises aux effets néfastes de la surpopulation qui peuvent conduire à une détention inhumaine et dégradante pour les personnes détenues.¹⁴⁶ Dans son 2^{ème} rapport général [CPT/Inf(92)3], le Comité a également souligné l'importance « *d'un accès au moment voulu à des toilettes convenables et le maintien de bonnes conditions d'hygiène, ces éléments constituant des éléments essentiels d'un environnement humain* ».¹⁴⁷

Sur l'accès aux soins des personnes détenues, le Comité a rappelé dans son 3^{ème} rapport général¹⁴⁸ que tout détenu doit être vu par un médecin, sans délai, dès son incarcération. De plus, les personnes détenues doivent pouvoir recourir à un médecin quel que soit leur régime

¹⁴¹ CEDH, *Lavents c. Lettonie*, no 58442/00, §§ 141-143, 28 novembre 2002

¹⁴² Voir, par exemple, CEDH, *Silver et autres c. Royaume-Uni*, du 25 mars 1983, série A no 61.

¹⁴³ CEDH, *Campbell c. Royaume-Uni*, 25 mars 1992, série A no 233, pp. 18-19, §§ 44-48.

¹⁴⁴ CEDH, *Idalov c. Russie* [GC], n° 5826/03, § 201, 22 mai 2012.

¹⁴⁵ CEDH, *Labita c. Italie* [GC], no 26772/95, §§175-184 CEDH 2000-IV.

¹⁴⁶ Rapport au gouvernement de Pologne relatif à la visite effectuée en Pologne par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 4 au 15 octobre 2004 / Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 23 au 27 avril 2012.

¹⁴⁷ Normes du CPT – 2011 – p.20

¹⁴⁸ 3^{ème} rapport général [CPT/Inf (93)12].

de détention. Enfin en matière de soins, les principes de consentement du patient et de confidentialité de la relation médecin-patient doivent être respectés.

Concernant les mineurs, le Comité reconnaît la vulnérabilité inhérente à cette catégorie de détenus, cette vulnérabilité induisant des précautions particulières et un régime de détention adapté¹⁴⁹.

Recommandations du Conseil de l'Europe

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté entre 1987 et 2006 diverses recommandations¹⁵⁰ traitant des sujets spécifiques intéressant la situation des personnes détenues.

Le 11 janvier 2006, le Comité des ministres a adopté une nouvelle recommandation sur les règles pénitentiaires européennes (RPE) qui abordent, en 108 règles, l'ensemble des thématiques pénitentiaires et traitent des principes fondamentaux comme les conditions de détention (règles d'hygiène, le travail, les activités physiques), la santé, le « bon ordre » (les fouilles, la discipline, le recours à la force), la direction et le personnel pénitentiaire, les inspections et les contrôles, le régime de détention des prévenus, et l'objectif du régime des détenus condamnés.

Ces règles n'ont pas de valeur contraignante pour les Etats. Cependant, elles peuvent servir de fondements aux arrêts de la Cour européenne et aux recommandations formulées aux Etats par le CPT. En France, elles ont conduit à l'adoption en 2006 d'une Charte d'action par l'administration pénitentiaire.

Le nombre d'étrangers incarcérés dans les prisons des Etats membres est important. Ces détenus peuvent être confrontés à des difficultés spécifiques en raison de la différence de langue, de culture ou de coutume. Le Comité des Ministres a adopté le 10 octobre 2012, la

¹⁴⁹ 9^{ème} rapport général [CPT/Inf. (99)12].

¹⁵⁰ - La Recommandation R(89)12 sur l'éducation en prison du 13 octobre 1989 qui pose comme principe l'accès à l'éducation pour les personnes détenues ;

- La Recommandation R(93)6 concernant les aspects pénitentiaires et criminologiques du contrôle des maladies transmissibles et notamment du sida et les problèmes connexes de santé en prison qui prévoit que soit effectué systématiquement un bilan de santé réalisé au profit des entrants en milieu carcéral, ainsi que le développement des programmes d'éducation pour la santé afin de minimiser les risques de transmission du VIH ;
- La Recommandation R(98)7(2) relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire du 8 avril 1998 qui prévoit notamment les aspects principaux du droit aux soins de santé en milieu pénitentiaire et plus précisément le principe d'équivalence des soins entre les lieux de détention et l'extérieur ;
- La Recommandation R(99)22 du 30 septembre 1999 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale qui prévoit des mesures à mettre en œuvre avant le procès pénal (réduction au minimum compatible avec les intérêts de la justice de la durée de détention provisoire -10-), des mesures à mettre en œuvre au stade du procès pénal (une prise en compte de la capacité carcérale dans le prononcé des peines -18-), ainsi que des mesure à mettre en œuvre au-delà du procès pénal (le développement de la libération conditionnelle - 24-).
- la Recommandation CM/Rec. (2008)11 relative aux mineurs faisant l'objet de sanction ou de mesures, qui vient définir les principes fondamentaux concernant la condamnation des mineurs. Cette recommandation prévoit notamment que « *les mineurs privés de liberté doivent avoir accès à un éventail d'activités et d'interventions significatives suivant un plan individuel global, qui favorise leur progression vers des régimes moins contraignants, ainsi que leur préparation à la sortie et leur réinsertion dans la société* »

Recommandation CM/ Rec.(2012)12¹⁵¹ qui prévoit que les détenus étrangers doivent bénéficier d'un accès approprié à des services d'interprétation et de traduction et avoir la possibilité d'apprendre une langue qui leur permettra de communiquer plus efficacement (8). Concernant leur condition de détention, la recommandation prévoit la nécessité d'atténuer l'isolement éventuel auquel ils doivent faire face (16.1). Elle préconise d'opérer une sélection des personnes travaillant avec des détenus étrangers sur la base de critères qui prennent en compte une sensibilité culturelle, des capacités d'interaction et des compétences linguistiques (38).

CNDS et Conseil de l'Europe

Si la CNDS a fréquemment cité les recommandations et résolutions du Conseil de l'Europe, et principalement la recommandation sur les Règles pénitentiaires européennes, la Commission a également été un partenaire du Comité européen de la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Chaque fois qu'une délégation du CPT s'est rendue en France pour une visite des lieux de privation de liberté, elle a rencontré un ou plusieurs membres de la CNDS pour s'entretenir sur la situation pénitentiaire française, sans préjudice d'échanges plus informels et ponctuels.

Certains avis et recommandations de la CNDS ont été mentionnés dans les rapports du CPT¹⁵² et inversement, la CNDS a repris dans ses avis les positions développées par le CPT à travers ses rapports généraux ou de visite, concernant notamment les conditions d'intervention des ERIS, le port des entraves et menottes lors des extractions médicales¹⁵³, ou encore le régime des fouilles à nu.

De même, si la CNDS s'est fréquemment appuyée sur les arrêts de la Cour européenne concernant l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme sur l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants¹⁵⁴, la Cour européenne a fait également référence aux conclusions de la CNDS dans des affaires qui lui ont été également soumises.

Il en a été ainsi lors de l'arrêt Vincent c/ France, rendu en 2006¹⁵⁵, relatif aux conditions de détention d'une personne handicapée physique dans différents établissements pénitentiaires. La CNDS avait considéré que les conditions de détention de cette personne étaient inadaptées à sa situation¹⁵⁶ et la Cour a estimé que la détention d'une personne handicapée dans un établissement où elle ne peut se déplacer et en particulier quitter sa cellule, par ses propres moyens constituait un « traitement dégradant » au sens de l'article 3 de la Convention. Elle a conclu à la violation de l'article 3 de la CEDH.

151 Recommandation CM/Rec.(2012)12 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux détenus étrangers

152 V. not., CPT, rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 27 septembre au 9 octobre 2006, CPT/Inf (2007) 44.

153 V. CNDS, avis 2007-141, rapport 2009.

154 V. not. CNDS, avis 2008-7 (rapport 2009) (fouilles à nu et recours à la force par les ERIS).

155 CEDH, 24 oct. 2006, Vincent c/ France, req. no 6253/03.

156 V. CNDS, avis 2003-47, rapport 2004.

L'arrêt Cyril Khider c/ France, rendu en 2009¹⁵⁷, concernait les conditions de détention d'une personne classée « détenu particulièrement signalé » (DPS), ce classement entraînant des conditions de détention à sécurité renforcée. La CNDS avait déploré la prolongation de l'isolement du requérant, effectuée en dépit du diagnostic d'un praticien hospitalier responsable de l'unité de consultation et de soins ambulatoires (UCSA), cette prolongation contribuant à renforcer la fragilité psychologique de ce détenu¹⁵⁸. La saisine de la Cour européenne était plus large que celle de la CNDS, en ce qu'elle concernait l'ensemble des conditions de détention de M. Khider. Selon cette juridiction, les conditions de détention du requérant, classé DPS (détenu particulièrement signalé) dès le début de son incarcération, soumis à des transfèvements répétés d'établissements pénitentiaires, placé en régime d'isolement à long terme et faisant l'objet de fouilles corporelles intégrales régulières s'analysaient, par leur effet combiné et répétitif, en un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention.

Dans l'arrêt Alboréo c/ France, rendu en 2011¹⁵⁹, la Cour européenne, comme la CNDS auparavant¹⁶⁰, a conclu à un recours excessif à la force de la part des ERIS à l'encontre du requérant. La Cour a ainsi considéré que le requérant avait subi des traitements inhumains et dégradants contraires à l'article 3 de la Convention, causés par les ERIS pour « transporter » de force le requérant en cour de promenade et au quartier d'isolement. La CNDS avait également souligné que le recours à la force par les ERIS était excessif, notamment non précédé d'une phase de discussion ou négociation, et que les conditions de la réalisation d'une fouille à nu par les ERIS n'étaient pas réunies.

Il convient de signaler qu'une requête a été introduite devant la Cour européenne le 21 juillet 2011, par M. Ghellam¹⁶¹, concernant la durée de l'isolement, les fouilles corporelles et rotations de sécurité auxquelles il a été et reste soumis. Dans sa requête, le requérant fait état de l'avis de la CNDS, considérant que la prolongation de l'isolement, conduisant à un total de 12 ans sous ce régime, était excessive et que les fouilles intégrales qu'il subissait s'analysaient en un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention, en raison de leur fréquence et de leur absence de justification¹⁶².

Si l'action de la CNDS a peut-être semblé moins visible en matière pénitentiaire que policière, cette institution a néanmoins mené une action en profondeur, qui a pu conduire à des modifications de pratiques et de textes. La CNDS a également pu attirer l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire, ou de directeurs des services pénitentiaires, sur des comportements individuels contraires à la déontologie, et susceptibles d'exister dans d'autres établissements.

Sur les grandes thématiques de déontologie pénitentiaire, la doctrine de la CNDS se prolonge aujourd'hui dans les décisions du Défenseur des droits. Le Défenseur des droits, non seulement se réfère explicitement, dans ses décisions, à des avis de la CNDS, mais il en reprend les positions, en les approfondissant et les actualisant, au vu de l'évolution des textes et des pratiques.

¹⁵⁷ CEDH, 9 juill. 2009, Khider c/ France, req. no 39364/05.

¹⁵⁸ V. CNDS, avis 2006-66, rapport 2006.

¹⁵⁹ CEDH, 20 oct. 2011, Alboréo c/ France, req. no 51019/08.

¹⁶⁰ V. CNDS, avis 2006-4, rapport 2006.

¹⁶¹ Req. no 46055/11.

¹⁶² V. CNDS, avis 2006-136, rapport 2006.

3. Droit interne

La loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009, qui s'inspire des règles européennes¹⁶³, a pour finalité de constituer une refonte des dispositions normatives existantes et permettre à la prison de se doter d'un ensemble cohérent de règles¹⁶⁴.

Elle définit dans son titre préliminaire le sens de la peine privative de liberté en rappelant que le régime d'exécution de cette peine concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions.

L'impératif du respect des droits fondamentaux est consacré à l'article 22 de la loi. Il encadre les fonctions du service public pénitentiaire, en consacrant le principe selon lequel les droits des détenus ne peuvent faire l'objet d'autres restrictions que celles qui résultent de contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre, de la prévention des infractions et de la protection de l'intérêt des victimes. En outre, la loi précise à cet article, que les restrictions doivent tenir compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue.

La loi du 24 novembre 2009 consacre également le droit à un traitement pénitentiaire différencié pour les mineurs incarcérés. Elle garantit par l'article 59 le respect des droits fondamentaux reconnus à l'enfant¹⁶⁵ et prévoit que « *les mineurs détenus lorsqu'ils ne sont pas soumis à l'obligation scolaire, sont tenus de suivre une activité à caractère éducatif* »¹⁶⁶. Le cadre juridique du régime de détention des mineurs détenus est fixé par ailleurs dans différents textes¹⁶⁷. Trois préoccupations prévalent : la gradation des peines en fonction de

¹⁶³ L'administration pénitentiaire a procédé à l'élaboration d'un référentiel d'application de ces règles. Dès 2008, l'administration pénitentiaire s'est engagée dans un processus de labellisation, l'objectif de cette démarche étant de porter une appréciation indépendante sur la qualité des procédures et pratiques professionnelles d'un établissement pénitentiaire afin de les valoriser. Ce sont les pratiques de prise en charge des personnes détenues arrivantes qui font l'objet de cette labellisation. Ainsi pour obtenir le label il faut remplir trois champs présents dans le cahier des charges :

- la mise en œuvre d'un dispositif d'accueil particulier de jour comme de nuit (procédure d'écrou, prise en compte des besoins urgents des personnes détenues, ouverture d'un livret de suivi individuel...),
- un accompagnement individualisé de chaque personne détenue durant cette phase d'accueil,
- l'établissement d'un rapport par la commission pluridisciplinaire unique d'un bilan de la situation de chaque personne détenue, réalisé à l'issue de la phase d'accueil.

¹⁶⁴ J-L Aubert Introduction au droit et thèmes fondamentaux du droit civil. Ed. A. Colin. U, 198, p.43.

¹⁶⁵ L. n°2009-1436, 24 novembre 2009, article 59

¹⁶⁶ L. n°2009-1434, 24 novembre 2009, article 60

¹⁶⁷ L'article 11 de l'Ordonnance du 2 février 1945 qui prévoit que la détention provisoire des mineurs est effectuée soit dans un quartier spécial, soit dans un établissement pénitentiaire spécialisé pour les mineurs ; décret en Conseil d'Etat n°2007-748 relatif à la détention des mineurs a modifié le code de procédure pénale et vise à renforcer le sens donné à l'incarcération en prévoyant un processus éducatif tenant compte de l'avant et de l'après détention ; Le décret n°2007-749 du 9 mars 2007 relatif à la détention des mineurs, le décret n°2007-814 du 11 mai 2007 relatif au régime disciplinaire des mineurs et la circulaire du 8 juin 2007 NOR JUS K0740097C relative au régime de détention des mineurs prévoient un accompagnement éducatif permanent, la prise en compte systématique de l'autorité parentale ; L'article R.57-9-17 du code de procédure pénale prévoit qu'à titre exceptionnel le chef d'établissement peut autoriser la participation d'une personne détenue mineure aux activités organisées dans l'établissement pénitentiaire avec des personnes détenues mineure si son intérêt le justifie ; Le décret du 23 décembre 2010 a précisé sur l'encellulement individuel des mineurs la nuit, qu'à titre exceptionnel le mineur peut être placé en cellule avec une autre personne, sur autorisation du chef d'établissement pour motif

l'âge entend refléter la plus ou moins grande responsabilité des enfants ; l'incarcération séparée en établissement pour mineurs ou à défaut en quartier pour mineurs vise à les protéger du comportement des détenus majeurs ; enfin et surtout, le placement en détention des enfants ne peut être dissocié d'un projet éducatif qui doit être l'objectif premier de la mesure d'enfermement.

Dans le cadre des dispositions générales relatives aux droits et devoirs des personnes détenues, l'article 24 de la loi pénitentiaire prévoit que toute personne détenue doit pouvoir connaître ses droits et bénéficier, pour ce faire, d'un dispositif de consultations juridiques gratuites mis en place dans chaque établissement.

En outre, dans le cadre des régimes de détention, l'article 728 du code de procédure pénale, également issu de la loi pénitentiaire, dispose que des règlements intérieurs types, prévus par décrets en Conseil d'Etat, déterminent les dispositions prises pour le fonctionnement de chacune des catégories d'établissements pénitentiaires. Un décret d'application en date du 30 avril 2013 a présenté en annexe un règlement intérieur type des établissements pénitentiaires¹⁶⁸. Les règlements intérieurs informent les personnes détenues sur l'organisation de l'établissement pénitentiaire et sur leurs droits au sein de celui-ci.

Tout en rappelant le respect du principe de laïcité issu de l'article 1^{er} de la Constitution, l'article 26 de la loi pénitentiaire organise l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté. Les dispositions du code de procédure pénale définissent quant à elles précisément les conditions et modalités dans lesquelles s'exerce l'accès aux cultes (article R.57-9-3 et suivants).

La loi pénitentiaire pose également avec l'article 27 le principe d'une obligation d'activité pour les personnes condamnées qui sont tenues d'exercer au moins l'une des activités proposées par le chef d'établissement. Le travail pénitentiaire, qui correspond à l'une de ces activités reposait jusqu'à la loi pénitentiaire sur des dispositions réglementaires. Chaque personne détenue, quelle que soit sa catégorie pénale, peut demander qu'il lui soit proposé un travail. L'article 33 de la loi pénitentiaire prévoit que les personnes détenues sont liées non pas par un contrat de travail, mais par un acte d'engagement, signé par le chef d'établissement et la personne détenue, qui énonce ses droits et obligations ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération. Il précise en outre les modalités selon lesquelles la personne détenue, nonobstant l'absence de contrat de travail, bénéficie des dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique prévues aux articles L. 5132-1 à L. 5132-17 du code du travail.

La réforme du code pénal de 1994 ayant mis fin à la privation automatique des droits civiques en cas de condamnation à une peine de prison de plus de trois mois, la remplaçant par la possibilité de prononcer une peine complémentaire au moment du jugement, les personnes détenues jouissent de la totalité de leur droits électoraux sauf si une incapacité électorale a été prononcée à leur encontre. L'article 30 de la loi pénitentiaire offre la possibilité d'élire domicile auprès de leur établissement pénitentiaire afin de pouvoir exercer leurs droits civiques.

médical ou en raison de sa personnalité ; La circulaire du 8 juin 2007 NOR JUSK0740097C précise que le chef d'établissement « *définit l'organisation en lien avec les services de la PJJ* » .

¹⁶⁸ Décr. n°2013-368, 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types des établissements pénitentiaires.

L'article 35 de la loi pénitentiaire dispose que le droit des personnes détenues au maintien du lien familial s'exerce soit par les visites des membres de leur famille, soit par les permissions de sortir accordées aux condamnés, si leur situation pénale les y autorise.

Les rencontres entre la personne détenue et les membres de sa famille peuvent s'effectuer selon trois modalités : le parloir sans dispositif de séparation¹⁶⁹, l'unité de vie familiale (UVF)¹⁷⁰, ou les parloirs familiaux¹⁷¹.

Le contact avec le monde extérieur inclut la liberté de correspondance posée par l'article 40 de la loi du 24 novembre 2009, tant pour les condamnés que les personnes prévenues et dont les restrictions sont strictement encadrées. Toutefois le courrier adressé ou reçu par les personnes détenues peut être contrôlé et retenu par l'administration pénitentiaire lorsqu'il paraît compromettre gravement leur réinsertion ou le maintien du bon ordre et la sécurité. Le Tribunal administratif de Limoges dans une décision Rannaud du 16 mai 1991 a ainsi retenu que l'envoi de photocopies à caractère documentaire et concernant le destinataire (diplôme, etc...) était licite et que leur rétention abusive pouvait faire l'objet d'une annulation. Enfin, les personnes détenues peuvent correspondre confidentiellement avec leur conseil, leur mandataire ou toute autorité administrative ou judiciaire de même qu'avec les élus.

L'article 39 de la loi pénitentiaire pose la possibilité d'utiliser un téléphone pour joindre les proches et les organismes administratifs, qu'elles soient prévenues ou condamnées¹⁷². Cependant, il n'est pas permis à des personnes détenues de recevoir des appels téléphoniques de l'extérieur¹⁷³. Sur autorisation exceptionnelle du chef d'établissement, un rendez-vous téléphonique peut cependant être organisé pour deux personnes mariées, incarcérées séparément¹⁷⁴.

Le respect de la vie privée et familiale exige que l'installation des téléphones soit appropriée et permette la protection des conversations vis-à-vis des autres détenus. En outre, les communications internationales, en particuliers pour les personnes étrangères détenues, doivent être autorisées dans les mêmes conditions que les communications nationales¹⁷⁵.

La circulaire DAP du 13 octobre 2009¹⁷⁶ relative à l'accès à l'informatique pour les personnes placées sous main de justice prévoit leur accès à internet dans un cadre défini.

Sur le fondement du respect de la vie privée, la loi pénitentiaire dispose à l'article 42, que toute personne détenue a le droit à la confidentialité de ses documents personnels, ces

¹⁶⁹ Article R57-8-12 du code de procédure pénale et le décret n°2010-1634 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire ;

¹⁷⁰ Article 26 de la loi du 24 novembre 2009 et mis en place par la circulaire n°179 du 20 février 2012 ;

¹⁷¹ Articles R57-8-15 et suivants du code de procédure pénale et par la note n°0549 du 16 octobre 2007 relative aux parloirs familiaux.

¹⁷² Circ. JUSK09400007C du 13 juillet 2009 relative à l'usage du téléphone pour les personnes détenues condamnées ; circ. JUSK1140028C du 9 juin 2011.

¹⁷³ Décr., 30 avril relatif aux règlements intérieurs types des établissements pénitentiaires, article 30 de l'annexe

¹⁷⁴ Note du 10 septembre 1996 relative à l'usage du téléphone entre deux personnes mariées incarcérées dans des établissements pour peine.

¹⁷⁵ Avis du 10 janvier 2011 du contrôleur général des lieux de privation de liberté relatif à l'usage du téléphone par les personnes privées de liberté, rendu conformément à l'article 10 de la loi du 30 octobre 2007.

¹⁷⁶ Circ. DAP13 octobre 2009 relative à l'accès à l'informatique par les personnes détenues placées sous main de justice – NOR : JUSK0940021C

derniers pouvant être confiés au greffe de l'établissement qui les met à la disposition de la personne concernée.

La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 pose le principe d'un droit d'accès des administrés à la plupart des documents administratifs, nominatifs ou non, les concernant. Toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a retenu qu'une personne détenue peut obtenir la copie de son dossier médical ou de sa fiche pénale, de ses permis de visite¹⁷⁷, de son dossier de procédure disciplinaire une fois la décision prise¹⁷⁸, d'un compte rendu d'incident resté sans suite¹⁷⁹.

La loi pénitentiaire a créé un nouvel article 726 du code de procédure pénale dans lequel sont développés, au niveau législatif, les grands principes du droit disciplinaire des personnes détenues et a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat les autres règles disciplinaires concernant les personnes détenues¹⁸⁰. Les sanctions collectives sont expressément prohibées par l'article D251-1 du code de procédure pénale.

L'article R. 57-7-32 du code de procédure pénale prévoit en outre, la possibilité pour la personne détenue de contester dans un délai de 15 jours à compter de sa notification, la sanction disciplinaire à laquelle elle est soumise. Néanmoins, la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit que, préalablement à la saisine du juge administratif, un recours hiérarchique est obligatoire.

Sur le plan de la protection du droit à la santé des personnes détenues, l'organisation des soins des personnes détenues vise à leur assurer une qualité et une continuité équivalente à celles offertes au reste de la population.

Le décret du 14 mars 1986 crée les services pénitentiaires médico-psychologiques régionaux (SMPR). Leurs missions principales est de dépister les troubles psychologiques et psychiatriques, mettre en œuvre les traitements psychiatriques, s'occuper du suivi psychiatrique et psychologique, lutter contre l'alcoolisme et la toxicomanie et coordonner les soins vis-à-vis des établissements pénitentiaires.

Quatre lois ont précisé le cadre juridique général de la prise en charge sanitaire :

- La loi n°94-43 relative à la santé publique et à la protection sociale du 18 janvier 1994 qui prévoit le transfert de la responsabilité et de la tutelle des soins jusque-là dévolue à l'administration pénitentiaire, vers le service public pénitentiaire, le bénéfice de la protection sociale à toutes les personnes détenues et l'introduction d'une éthique des soins en détention.
- La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades qui prévoit notamment la suspension de peine pour raisons médicales des personnes condamnées atteintes d'une pathologie engageant leur pronostic vital ou celles présentant « *un état de santé durablement incompatible avec leur maintien en détention* ».

¹⁷⁷ CADA, 4 novembre 2010, n°20104161

¹⁷⁸ CADA, 9 juin 2005 n°20052050

¹⁷⁹ CADA, 11 septembre 2008, n°20083521

¹⁸⁰ Article R.57-7 et suivants du code de procédure pénale.

- La loi du 21 juillet 2008 reprise à l'article L 6112-1 du code de la santé publique qui confère au service public de la santé les soins dispensés aux personnes détenues en milieu pénitentiaire et si nécessaire en milieu hospitalier dans des conditions définies par décret.
- La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui vient préciser divers points relatifs à la prise en charge sanitaire de la personne détenue, tels que le principe du bilan de santé proposé à la personne détenues (article 51), le droit au secret médical (article 45), le principe de l'équivalence des soins garanties aux personnes détenues avec ceux dont bénéficie le reste de la population (article 46), la prise en charge médicale adaptée pour les femmes (article 47), et le principe posé par l'article 52 selon lequel tout accouchement ou examen gynécologique doit se dérouler sans entrave et hors la présence du personnel pénitentiaire.

L'article D-366 du code de procédure pénale prévoit que les personnes détenues sont affiliées dès leur incarcération au régime général de la sécurité sociale.

Concernant la mission de surveillance qui incombe au service public pénitentiaire, l'article 57 de la loi du 24 novembre 2009 encadre l'usage des fouilles en détention par trois principes de nécessité, proportionnalité et de subsidiarité. Les fouilles doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou par le risque que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement. L'article R.57-7-80 du code de procédure pénale précise que la fouille peut intervenir quand des éléments permettent de suspecter un risque d'évasion, l'entrée, la sortie, ou la circulation en détention d'objets ou de substances prohibés ou dangereux pour la sécurité des personnes ou le bon ordre de l'établissement. Le Conseil d'Etat dans une décision du 11 juillet 2012 a souligné que l'administration pénitentiaire a l'obligation de se fonder sur le comportement et la personnalité de la personne détenue pour toute décision de fouille¹⁸¹. La mise en œuvre de cette obligation pose un défi à l'administration pénitentiaire et son contrôle relève de la compétence du Défenseur des droits.

Pouvoir général d'influence de la CNDS

Les recommandations répétées de la Commission, parfois conjuguées aux revendications d'autres autorités ou institutions¹⁸², ont souvent permis une évolution du cadre normatif pénitentiaire, toujours dans le sens d'un plus grand respect de la dignité et de l'intégrité physique des personnes détenues.

Certaines recommandations de la CNDS ont été transcrites dans des textes réglementaires, telles que celles relatives au contenu et à la motivation des décisions de placement et de prolongation à l'isolement imposé (ces dernières devant être exceptionnelles), et à l'organisation d'activités physiques pour les détenus placés à l'isolement. Ces recommandations ont été reprises dans le décret du 21 mars 2006¹⁸³. Il en a été de même pour l'instauration de la possibilité, pour la personne détenue placée en quartier

¹⁸¹ CE, 11 juillet 2012, OIP, n°347146

¹⁸² Les recommandations de la CNDS se sont souvent jointes à celles émises à travers des rapports parlementaires, ou encore par la CNCDH, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, le CPT, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, etc.

¹⁸³ Décr. no 2006-338, 21 mars 2006, sur la procédure de placement à l'isolement.

disciplinaire, de recevoir des visites une fois par semaine, introduite par le décret du 10 juin 2008¹⁸⁴.

Des textes infra-réglementaires, de portée nationale ou locale, ont également été diffusés ou modifiés suite aux recommandations de la CNDS.

Concernant les textes à portée nationale, outre ceux précédemment évoqués, peuvent être notamment citées, concernant la protection de l'intégrité physique des personnes détenues, la note du 29 juillet 2005 sur la procédure à mettre en œuvre pour porter secours à des personnes en péril en cas d'incendie dans les établissements dépourvus de gradés en service de nuit, la circulaire du 10 janvier 2005 actualisant le guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues et de leur protection sociale en vue d'une facilitation de l'accès aux soins des personnes détenues, ou encore la note du 27 septembre 2007 rappelant les consignes à suivre pour les escortes pénitentiaires en cas de conduite d'un détenu chez un médecin et la nécessité d'une appréciation individualisée de l'usage des moyens de contrainte lors de ces extractions¹⁸⁵.

La CNDS a également souvent pris position dans le but de saluer et/ou faire accélérer un projet de réforme. Elle a ainsi préconisé, à deux reprises, l'accélération du programme d'ouverture des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), prévue par l'arrêté interministériel du 24 août 2000, et dont seulement deux unités étaient ouvertes en 2004¹⁸⁶. La mise en place des UHSI était rendue plus qu'essentielle, au regard des entraves à l'accès aux soins, notamment causées par les annulations d'escortes au dernier moment, faute de personnel disponible pour les réaliser, entraînant l'annulation des extractions médicales.

La CNDS avait également salué l'introduction des délégués du Médiateur de la République en détention¹⁸⁷.

B. Interlocuteurs du Défenseur des droits en milieu pénitentiaire

Le Défenseur des droits accomplit ses missions pour un meilleur respect des droits des personnes détenues et de leurs familles en coopération avec des partenaires institutionnels, associatifs ou syndicaux, au niveau national et local. Ces représentants de l'Etat ou de la société civile sont des relais essentiels pour promouvoir l'égalité et l'accès aux droits des personnes détenues.

En effet, les saisines reçues par le Défenseur des droits montrent que les litiges reposent souvent sur une mauvaise connaissance par les personnels et les intervenants en prison des questions qui entrent dans le champ de compétence du Défenseur des droits.

L'objectif du Défenseur des droits est d'informer les institutions de ses missions et de ses actions, mais également de sensibiliser les professionnels sur des notions complexes liées aux risques de rupture d'égalité, à l'intérêt supérieur de l'enfant, à la lutte contre les discriminations ou aux enjeux liés à la déontologie de la sécurité. Cette démarche partenariale vise à ce que l'action du Défenseur des droits ne soit pas exclusivement

¹⁸⁴ Décr. n°2008-546, 10 juin 2008, V. C. pr. pén., anc. art. D. 251-3.

¹⁸⁵ CNDS, rapport 2010, p. 19.

¹⁸⁶ CNDS, rapport 2006, « La CNDS et l'administration pénitentiaire, 2001-2006 », p. 559 (entretiens en 2003, 2006)

¹⁸⁷ CNDS, rapport 2006, p. 586.

corrective ou réparatrice, mais puisse contribuer à un changement des pratiques pour garantir une meilleure application du droit.

Enfin, cet objectif est mis en œuvre grâce au dialogue avec les partenaires institutionnels concernés mais aussi avec la société civile et la participation du Défenseur des droits aux comités d'entente associatifs, à de nombreuses manifestations et colloques.

1. Ministère de la Justice

Le rôle du Défenseur des droits en prison s'insère dans le dispositif d'accès aux droits coordonné par le ministère de la Justice.

L'article 24 de la loi pénitentiaire a consacré le principe de l'accès au droit de la personne détenue en précisant que « *toute personne détenue doit pouvoir connaître ses droits et bénéficier, pour ce faire, d'un dispositif de consultations juridiques gratuites mis en place dans chaque établissement* »¹⁸⁸.

Par ailleurs, le Défenseur des droits, comme avant lui, la CNDS, a engagé une collaboration avec l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), notamment dans le cadre du suivi de ses recommandations¹⁸⁹, mais également de la formation initiale et continue.

Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP)

Le SPIP, et ses conseillers, accompagnent les personnes détenues dans le cadre de leur parcours d'exécution de peine. Par ses missions, notamment aide à la décision judiciaire, au maintien des liens familiaux et à l'insertion¹⁹⁰, le SPIP est un partenaire privilégié de l'action des délégués qui peuvent être saisis en matière d'accès des personnes incarcérées aux dispositifs de droit commun (logement, soin, formation, travail...), de relations avec les familles et notamment les enfants, de mesures d'aménagement de peine, de problèmes d'indigence et de vie en détention en général. Dans les établissements pénitentiaires, ils participent à la prévention des effets dé-socialisants de l'emprisonnement.

Points d'accès au droit

Les Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) sont chargés de définir et mettre en œuvre une politique d'aide à l'accès au droit, notamment en faveur des plus démunis¹⁹¹. Les conditions dans lesquelles s'exerce l'aide à la consultation en matière juridique pour les personnes détenues sont déterminées par le CDAD dont dépend géographiquement l'établissement pénitentiaire, ce qui ne garantit pas l'homogénéité de la qualité des prestations apportées, sur l'ensemble du territoire, chaque CDAD étant maître de ses orientations et tributaire de ses moyens financiers.

Des points d'accès au droit ont été mis en place dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, en s'appuyant sur le cadre fixé par le code de procédure pénale¹⁹². Sous la

¹⁸⁸ L. n°2009-1436, 24 novembre 2009, article 24

¹⁸⁹ Décision MLD 2013-24

¹⁹⁰ Décr. n°2005-445, 6 mai 2005, article 2

¹⁹¹ L., 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la justice de proximité

¹⁹² « Art. R. 57-6-21. – Des dispositifs d'accès au droit sous forme de permanences et de consultations juridiques gratuites, dénommés "points d'accès au droit", sont mis en place au sein des établissements pénitentiaires par

réserve évoquée plus haut, leur action peut apporter au dispositif une véritable cohérence permettant d'affirmer la personne détenue comme sujet de droit¹⁹³. Elle s'avère complémentaire de celle du Défenseur des droits qui, de son côté, ne peut intervenir dans la plupart des litiges privés, à l'exception des questions d'enfance et de discrimination.

Les points d'accès au droit interviennent dans l'information générale des personnes détenues sur leurs droits et obligations, pour l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou pour l'exécution d'une obligation de nature juridique. Ils fournissent une assistance au cours des procédures non juridictionnelles, ainsi que la consultation en matière juridique et l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques

L'article 24 de la loi pénitentiaire précité pose le principe du droit de chaque détenu à bénéficier de consultations juridiques gratuite mais sans créer à cet égard d'obligations pour les CDAD, ce qui, dans certains cas, limite de fait la portée de l'avancée

2. Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Conformément aux exigences des conventions internationales, la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 a institué le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) après l'adoption le 18 décembre 2002 par l'Assemblée générale des Nations-Unies du protocole facultatif se rapportant à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, afin de mettre en place un mécanisme national indépendant de prévention et d'empêchement de la torture. Il est investi d'une triple mission : l'examen régulier de la situation des personnes en détention, la formulation de recommandations visant à améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté, la présentation de propositions et d'observations sur la législation en vigueur.

Le législateur a clairement défini les rôles de ces deux institutions, qu'il a voulues complémentaires.

Cette complémentarité est illustrée par cette réclamation, reçue par un délégué, d'un détenu, qui se trouvait en transit dans une maison d'arrêt. Incarcéré dans un centre de détention et souhaitant une affectation plus proche de sa famille, il avait saisi la garde des Sceaux, qui dans sa réponse lui indiquait qu'il serait transféré au cours du trimestre suivant. N'ayant toujours pas été transféré, il adresse un courrier au CGLPL, qui lui demande de le tenir informé si son transfert n'intervient pas dans le délai d'un mois.

Informé par la direction de la maison d'arrêt qu'il ne pourrait pas être transféré avant plusieurs mois, il saisit le délégué du Défenseur des droits qui le reçoit et contacte également la DISP compétente, qui lui confirme les délais. En s'appuyant sur le courrier du CGLPL et la réponse de la DAP, le délégué conduit une médiation réussie entre la direction de l'établissement, la DISP et le réclamant qui a été transféré.

les conseils départementaux de l'accès au droit en concertation avec les chefs d'établissement pénitentiaire et les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

« Art. R. 57-6-22. – Ces permanences et consultations visent à répondre à toute demande d'information juridique de la part des personnes détenues, à l'exception de celles relatives à l'affaire pénale pour laquelle la personne est incarcérée, à l'exécution de sa peine ou pour laquelle un avocat est déjà saisi. »

¹⁹³ Circ. DAP n° 113/PMJ1, 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation qui énonce qu'« afin de permettre l'accès des personnes incarcérées aux dispositifs d'information juridique de droit commun, des points d'accès au droit (PAD) ont été mis en place dans les établissements pénitentiaires.

Le Contrôleur général dispose d'un pouvoir de visite inopiné dans tous les lieux privés de liberté pour lui permettre de s'assurer du respect des droits fondamentaux. Il a en outre le pouvoir de demander qu'une situation de violation des droits d'une personne privée de liberté cesse immédiatement.

Les pouvoirs du Défenseur des droits sont complémentaires. Quatre points essentiels de la loi n°2011-333 se distinguent :

- le pouvoir de résolution amiable des litiges pour lesquels il est saisi, prévu à son article 26 ;
- le pouvoir de formuler des observations, écrites ou orales, devant les juridictions, d'office ou à la demande des parties, prévu à son article 33¹⁹⁴ ;
- la présence de ses délégués au sein des établissements pénitentiaires, telle que prévue à l'article 37, qui garantit un accès de proximité ;
- le traitement des réclamations des personnes détenues et de leurs familles dans leurs relations avec l'administration pénitentiaire mais également avec les autres services publics extérieurs à la prison.

Une convention a été signée entre les deux institutions le 8 novembre 2011 pour faire suite aux conventions signées par les précédentes institutions. Elle a pour objet d'organiser la transmission des saisines et d'assurer l'information réciproque des deux institutions, dans le respect de leur indépendance et de la protection des données personnelles.

A ce titre, l'article 1er de la convention précise que « lorsque le Défenseur des droits est saisi d'une réclamation relative à des faits mettant en cause l'état, l'organisation ou le fonctionnement d'un établissement de privation de liberté, la prise en charge ou le transfèrement d'une personne privée de liberté ou un droit fondamental de celle-ci, il saisit le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ».

Réciproquement, l'article 2 de la convention prévoit que « *lorsque le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est saisi d'une réclamation par une personne physique s'estimant lésée en raison d'un dysfonctionnement administratif, d'une atteinte aux droits ou à l'intérêt supérieur de l'enfant, d'une discrimination ou d'un manquement au respect de la déontologie de la sécurité, il saisit le Défenseur des droits* ».

La transmission croisée des saisines n'entraîne pas un dessaisissement total. Le CGLPL et le Défenseur des droits s'informent mutuellement des suites données à leur demande.

Depuis la signature de cette convention, plus d'une cinquantaine de dossiers ont fait l'objet de transmission entre les deux institutions.

¹⁹⁴ Cité à comparaître pour la première fois le 19 juin 2013 lors d'un procès pénal, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a rappelé les raisons pour lesquelles il ne lui est pas possible de témoigner, et notamment la stricte prohibition de s'immiscer dans quelque procédure judiciaire que ce soit. <http://www.cglpl.fr/2013/intervention-de-jean-marie-delarue-devant-la-3eme-section-de-la-cour-dassises-de-paris/>

3. Associations

Le rôle de la société civile, en particulier des associations, a été officiellement reconnu dans la loi pénitentiaire de 2009¹⁹⁵, qui précise que le service public pénitentiaire s'exerce avec « *le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées* ».

Le Défenseur des droits a rencontré les associations impliquées dans le milieu pénitentiaire et les a informées de son champ d'intervention et des situations pour lesquelles il peut être saisi. Au niveau national, les associations peuvent être amenées à jouer un rôle d'alerte et peuvent saisir le Défenseur des droits. Au niveau local, elles coopèrent avec les délégués pour la résolution de situations individuelles.

Le Groupe national de concertation prison (GNCP) réunit l'Association nationale des visiteurs de prison (ANVP), les Aumôneries catholique, protestante et musulmane des prisons, la Cimade, la Croix Rouge française, Emmaüs France, la Fédération des Associations Réflexion-Action Prison et Justice (FARAPEJ), le Groupement Etudiant National d'Enseignement aux Personnes Incarcérées (GENEPI), le Secours Catholique, l'Union nationale des Fédérations Régionales des Associations de Maisons d'Accueil de familles et de proches de personnes incarcérées (UFRAMA), ainsi que la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS).

Par ailleurs, la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP) s'est fixée pour missions de promouvoir le respect des droits des personnes incarcérées, de favoriser l'accès aux droits des personnes détenues, de faire connaître les conditions de détention des personnes incarcérées et d'informer les détenus sur leurs droits.

Ce dialogue entre le Défenseur des droits et la société civile est l'une des composantes de la mission de promotion des droits et de l'égalité inscrite à l'article 34 de la loi organique. Il vise à mieux identifier les difficultés des personnes détenues ou de leurs proches et à faire connaître le droit applicable ainsi que la portée de ses décisions.

Ce dialogue est formalisé par la création de comités d'entente, et notamment du comité d'entente avec les associations représentant les personnes handicapées ou du comité d'entente de protection de l'enfance.

Le Défenseur des droits a poursuivi la collaboration engagée par la Défenseure des enfants pour la rédaction de livrets pédagogiques¹⁹⁶ destinés aux enfants, qui abordent différentes questions liées à l'incarcération de leurs parents. En février 2013, « Nina et le bracelet de papa », quatrième livret pédagogique de la collection était publié.

La Défenseure des enfants a également engagé un travail de réflexion sur l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre de ses relations avec son ou ses parents incarcérés notamment avec l'UFRAMA ou la Fédération des Relais Enfants Parents.

¹⁹⁵ L. n°2009-1436, 24 novembre 2009 pénitentiaire, article 3

¹⁹⁶ Avoir un parent en prison – Juin 2009 / Tim et le mystère de la patte bleue – Juillet 2010 / Tim et le bracelet mystérieux – Novembre 2011

4. Organisations professionnelles

Le Défenseur des droits a rencontré les organisations professionnelles des personnels pénitentiaires. Au cours de ces entretiens, des questions récurrentes, comme les fouilles intégrales, ainsi que la dégradation des conditions de travail, ont été abordées.

C. Constitution d'un réseau international

Le Défenseur des droits participe ponctuellement, dans tous ses domaines d'intervention, à des réunions internationales avec ses homologues. C'est ainsi que le Défenseur des droits, représenté par un agent du pôle « *Déontologie de la sécurité* », a été convié à un échange d'expériences en septembre 2012, à Skopje (Macédoine), entre les agents du Defensor del Pueblo, de l'Ombudsman macédonien et du Défenseur des droits, sur des thématiques communes en matière de déontologie pénitentiaire (violences, recours à la force, placements en quartier d'isolement, incidences de la surpopulation, difficultés de transmissions des demandes des personnes détenues par les personnels pénitentiaires, etc.).

En dehors de ces rencontres ponctuelles, appelées à se reproduire, le Défenseur des droits a été à l'initiative de la constitution d'un nouveau réseau international, regroupant des organismes étatiques d'autres Etats également en charge du contrôle de la déontologie des forces de sécurité (Québec, Angleterre et Pays de Galles, Danemark, Belgique, Irlande, Estonie, Espagne, Comité européen pour la prévention de la torture). Lors de la première rencontre de ce réseau, qui s'est tenue à Paris, les 25 et 26 mai 2013, à huis clos, l'un des thèmes abordés a été celui des fouilles intégrales en matière pénitentiaire.

II. Convention du 8 novembre 2011 entre le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté



CONVENTION ENTRE LE DEFENSEUR DES DROITS ET LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

Le Défenseur des droits, d'une part, et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, d'autre part,

Considérant, d'une part, que le Défenseur des droits est chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État et des collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public, de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ; de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité, et de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République ; qu'à ce titre, il peut être saisi par des personnes privées de liberté ;

Considérant, d'autre part, qu'il appartient au Contrôleur général des lieux de privation de liberté de veiller au respect des droits fondamentaux de toute personne privée de liberté, en particulier en procédant, lui-même ou en ayant délégué ses pouvoirs à des contrôleurs, à des visites au cours desquelles il peut s'entretenir, dans des conditions assurant la confidentialité de ses échanges, avec toute personne dont le concours lui paraît nécessaire ; que toute personne physique ainsi que toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peuvent porter à sa connaissance des faits ou des situations susceptibles de relever de sa compétence ;

Considérant qu'il importe, au mieux des intérêts des personnes privées de liberté, de répartir strictement, dans les champs de leurs compétences respectives, les saisines, directes ou indirectes, dont le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté sont l'objet ; qu'à cette fin, alors surtout que des atteintes à des droits peuvent être en cause, il convient de prévenir les démarches inutiles ou redondantes ; qu'il est également nécessaire de faire obstacle à ce que des réponses de nature différente soient données par l'un et l'autre organisme ; qu'au contraire tous les moyens doivent être mis en œuvre pour donner des réponses rigoureuses et aussi diligentes que possible ;

Considérant qu'à cet effet le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté se doivent d'organiser le plus précisément possible, dans le respect de leur indépendance et de la protection des données personnelles qui s'impose, leur information réciproque, notamment sur les saisines dont ils sont l'objet ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;

Vu la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 ;

Vu la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 ;

Vu le décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 relatif au Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Conviennent de ce qui suit :

Article 1^{er} : Lorsque le Défenseur des droits est saisi d'une réclamation relative à des faits mettant en cause l'état, l'organisation ou le fonctionnement d'un établissement de privation de liberté, la prise en charge ou le transfèrement d'une personne privée de liberté, ou un droit fondamental de celle-ci, il saisit le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, conformément à l'article 6 de la loi du 30 octobre 2007.

La transmission peut intervenir après usage, par le Défenseur des droits, des prérogatives que la loi organique du 29 mars 2011 lui confère. Dans ce cas, sont transmises au Contrôleur général des lieux de privation de liberté les copies des pièces du dossier ainsi que toute indication utile sur les recommandations qu'il a pu prendre, dans le respect du secret professionnel mentionné à l'article 38 de la même loi organique.

Le Défenseur des droits avise l'auteur de la saisine de cette transmission. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté informe le Défenseur des droits de la suite donnée à la demande.

Article 2 : Lorsque le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est saisi d'une réclamation par une personne physique s'estimant lésée en raison d'un dysfonctionnement administratif, d'une atteinte aux droits ou à l'intérêt supérieur de l'enfant, d'une discrimination ou d'un manquement au respect de la déontologie de la sécurité, il saisit le Défenseur des droits.

La transmission peut intervenir après usage, par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, des prérogatives que la loi du 30 octobre 2007 lui confère. Dans ce cas, sont transmises au Défenseur des droits les copies des pièces du dossier ainsi que toute indication utile sur les recommandations qu'il a pu prendre, dans le respect du secret professionnel mentionné à l'article 5 de la même loi.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté avise l'auteur de la saisine de cette transmission. Le Défenseur des droits informe le Contrôleur général des lieux de privation de liberté de la suite donnée à la demande.

Article 3 : Lorsque l'une ou l'autre des deux autorités est saisie d'une réclamation témoignant à la fois, d'une part, d'un dysfonctionnement administratif, d'une atteinte aux droits ou à l'intérêt supérieur d'un enfant, d'une discrimination, ou du non-respect des règles de déontologie par des personnes exerçant des activités de sécurité et, d'autre part, d'une atteinte aux règles et aux mesures générales d'organisation et de fonctionnement de la prise en charge ou du transfèrement d'une personne privée de liberté, elle met en œuvre les procédures qui lui sont propres et saisit l'autre autorité pour ce qui relève de sa compétence.

Article 4 : Si le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté constatent qu'ils sont simultanément saisis, à propos de faits identiques, ils s'informent mutuellement, dans le respect des obligations auxquelles ils sont tenus, des suites qu'ils entendent leur donner.


Article 5 : Le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peuvent échanger des informations en vue de coordonner leurs interventions et leurs actions publiques respectives.

Article 6 : Le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté s'engagent à désigner un correspondant au sein de chacune des deux institutions pour faciliter la mise en œuvre de la présente convention.

Article 7 : La présente convention est conclue pour une durée d'un an. Elle est renouvelable par tacite reconduction. Elle est modifiée par voie d'avenant ou dénoncée, avec un préavis de deux mois.

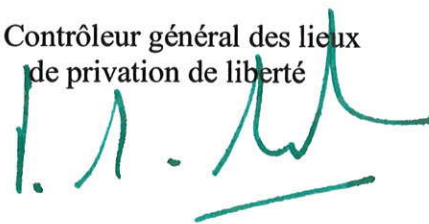
Fait à Paris, le 8 novembre 2011

Le Défenseur des droits



Dominique BAUDIS

Le Contrôleur général des lieux
de privation de liberté



Jean-Marie DELARUE